



15ª Edição

Programa de
Intercâmbio SAJ

Novembro 2025



Centro de Estudos
Jurídicos da Presidência

CASA CIVIL



GOVERNO DO
DO LADO DO POVO BRASILEIRO

Luiz Inácio Lula da Silva

Presidente da República

Rui Costa dos Santos

Ministro de Estado da Casa Civil

Marcelo Weick Pogliese

Secretário Especial para Assuntos Jurídicos e

Presidente da Revista Jurídica da Presidência

Giselle Cibilla Silva Favetti

Secretária Especial Adjunta para Assuntos Jurídicos

Fernanda Rodrigues Saldanha de Azevedo

Coordenadora-Geral do Centro de Estudos Jurídicos da Presidência

Ayla Christina Alves dos Santos

Coordenadora do Centro de Estudos Jurídicos da Presidência

Centro de Estudos Jurídicos da Presidência

Praça dos Três Poderes, Palácio do Planalto, Anexo II,
Térreo, Ala A, Sala 106 CEP 70150-900 – Brasília/DF

Telefone (61) 3411-2863

E-mail revista@presidencia.gov.br

Site revistajuridica.presidencia.gov.br

Instagram @cej.saj_oficial

PROGRAMA DE INTERCÂMBIO SAJ

Ensaaios Acadêmicos

É uma publicação do Centro de Estudos Jurídicos da Presidência voltada à divulgação de ensaios acadêmicos inéditos de participantes do Programa de Intercâmbio SAJ, como requisito para obtenção de certificado de participação, observadas a pertinência entre o tema escolhido e as atividades desenvolvidas no âmbito do Programa.

Direitos Autorais: ao submeterem ensaios acadêmicos ao Programa de Intercâmbio, os autores declaram ser titulares dos direitos autorais, respondem exclusivamente por quaisquer reclamações relacionadas a tais direitos, bem como autorizam o Centro de Estudos Jurídicos da Presidência, sem ônus, a publicar os referidos textos em qualquer meio, sem quaisquer limitações, inclusive quanto ao prazo ou ao território. O Centro de Estudos Jurídicos da Presidência fica também autorizado a adequar os textos a seus formatos de publicação e a modificá-los para garantir o respeito à norma culta da língua portuguesa.

Equipe

Conselho de Editoração

Fernanda Rodrigues Saldanha
de Azevedo

Coordenadora

Ayla Christina Alves dos Santos

Capa

Filipe do Nascimento Pires

Revisão de Texto e de Diagramação

Ayla Christina Alves dos Santos
Daniela Bohn Hamilton Tomczyk
Tuane Afonso Vasconcelos

Diagramação

Filipe do Nascimento Pires

Estagiários

Ana Clara Villar Wang
Antônio Gabriel Nascimento Lima
Maria Cecília Pereira de Sousa
Maria Eduarda Maia de Oliveira
Maria Helena Rocha Martins

AUTORES DA EDIÇÃO

Ana Elisa Prado Rocha

João Pedro Soares Veloso

Artur Bittencourt Medeiros

Kauê Palhano da Silva

Bhreno Henrique Ribeiro Vieira

Laura Griesang Sant'Anna

Carolina Fernandes Nery

Layse de Sousa Alves

Elisa Gabriele Ferreira dos Santos

Maria Eduarda Stedile

Fernanda Lobato Marques

Maria Laura Maciel Fernandez

Gabriel R Sperandio

Natália Lucena dos Santos

Giulia Pontes da Silva

Raquel Souza França

Guilherme Vieira Albuquerque

Sabrina Araújo Cardoso Cruz

Isabela Frisso de Oliveira

SUMÁRIO

- 1 A Intersecção entre *Digital Markets Act* (DMA) e Direito Concorrencial
Ana Elisa Prado Rocha 7
- 2 Pagamentos por Serviços Ambientais: convergências e limites entre REDD+ e Bolsa Verde
Artur Bittencourt Medeiros 25
- 3 O que dizem os decretos? Explorando a agenda administrativa do Executivo federal brasileiro (1995 – 2025)
Bhreno Henrique Ribeiro Vieira 41
- 4 Educação, raça e violência: o Programa Pé-de-Meia e seus efeitos na permanência escolar e prevenção criminal entre jovens negros
Carolina Fernandes Nery 62
- 5 A política nacional de igualdade salarial entre homens e mulheres (Lei nº 14.611/2023): desafios de implementação
Elisa Gabriele Ferreira dos Santos 78
- 6 A aplicação da Licença Ambiental Especial às obras rodoviárias: estudo de caso da BR-319 e seus impactos na governança ambiental amazônica
Fernanda Lobato Marques 93
- 7 A política pública como garantia de futuro: o Programa Pé-de-Meia como instrumento de acesso, permanência e redução das desigualdades educacionais
Gabriel da Rocha Sperandio 109
- 8 Políticas públicas de combate ao feminicídio no Brasil: uma comparação entre o Plano Nacional de Enfrentamento (2021) e o Pacto Nacional de Prevenção (2023)
Giulia Pontes da Silva 126
- 9 A assimetria de mandatos no federalismo brasileiro: a perpetuidade do legislativo em face do princípio republicano
Guilherme Vieira Albuquerque 144

10	A Atuação da Casa Civil na Gestão do Presidencialismo de Coalizão	Isabela Frisso de Oliveira	162
11	O Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (Sinase) à luz dos direitos humanos e da sustentabilidade socioambiental	João Pedro Soares Veloso	180
12	Participação social e integração de identidades regionais para a construção políticas públicas resilientes	Kauê Palhano da Silva	199
13	A Cooperação Brasil-FAO e o uso do PNAE como Instrumento de Política Externa	Laura Griesang Sant'Anna	218
14	Estratégia Nacional das Escolas Conectadas como política pública para redução das desigualdades educacionais e tecnológicas	Layse de Sousa Alves	237
15	Evolução e desafios da Administração Pública Digital: Governo Eletrônico, Governança e Comunicação Democrática	Maria Eduarda Stedile Antunes Ribeiro	254
16	Entre invisibilidade e reconhecimento: A Política Nacional de Cuidados à luz da Teoria Feminista do Direito	Maria Laura Maciel Fernandez	274
17	Comunicação política como ferramenta de divulgação e efetivação de políticas públicas no Poder Executivo Federal	Natália Lucena dos Santos	294
18	Expansão da Jornada Curricular como Política Pública: análise da Escola em Tempo Integral	Raquel Souza França	310
19	A cota de gênero sob a perspectiva do ciclo das políticas públicas para o incentivo da representação feminina na política brasileira	Sabrina Araújo Cardoso Cruz	326



A Intersecção entre *Digital Markets Act* (DMA) e Direito Concorrencial **1**

SUMÁRIO

1. Introdução
2. Aplicação e arcabouço institucional da DMA
3. A regulamentação antitruste para *Big Techs* na União Europeia
4. Conclusão
5. Referências

A intersecção entre *Digital Markets Act* (DMA) e Direito Concorrencial

1

Ana Elisa Prado Rocha Graduanda em Direito pela Universidade Federal de Sergipe (UFS).

RESUMO O presente estudo analisa a inserção do *Digital Markets Act* (DMA) no ecossistema regulatório europeu, examinando sua natureza jurídica híbrida e sua relação com o direito concorrencial. Parte-se do diagnóstico de que os instrumentos concorrenciais tradicionais têm enfrentado limitações diante da velocidade das transformações tecnológicas e da crescente concentração estrutural das grandes plataformas digitais. Utiliza-se do método hipotético-dedutivo, através da revisão bibliográfica, documental e de casos paradigmáticos. A relevância deste estudo reside na necessidade de compreender como tais transformações impactam a arquitetura institucional europeia, redistribuindo competências, exigindo novas formas de coordenação interagências. Conclui-se que o DMA representa um marco regulatório inovador, cuja eficácia dependerá da articulação coerente entre seus instrumentos e o arcabouço concorrencial já existente.

1 Introdução

A transformação digital vivenciada nas últimas décadas reconfigurou profundamente as dinâmicas sociais, econômicas e políticas, alterando tanto a estrutura dos mercados quanto as formas de interação entre empresas, consumidores e instituições públicas. Plataformas digitais como Google, Amazon, Apple, Meta e Microsoft tornaram-se intermediárias essenciais, responsáveis por organizar fluxos de informação, transações comerciais e formas de sociabilidade que antes se distribuíam entre múltiplos agentes. Essa concentração estrutural foi impulsionada por fenômenos característicos da economia digital, como fortes economias de escala e escopo, efeitos de rede diretos e indiretos e a centralidade dos dados como insumo econômico. O resultado é um ambiente no qual poucas empresas passaram a exercer papel de *gatekeepers*, controlando o acesso a mercados inteiros e moldando comportamentos econômicos e sociais.

Diante desse cenário, a União Europeia assumiu posição de protagonismo regulatório ao construir um arcabouço normativo robusto destinado a reequilibrar as relações de poder no ambiente digital. Nos últimos anos, esse ecossistema expandiu-se rapidamente: o *Platform-to-Business Regulation*, o *Digital Services Act (DSA)*, o *Data Governance Act* e o *AI Act* compõem um conjunto articulado de instrumentos orientados a garantir segurança, mobilidade de dados, responsabilidade de intermediários e alinhamento das tecnologias com valores democráticos e direitos fundamentais. Nesse contexto, emerge o *Digital Markets Act (DMA)* como peça central da estratégia europeia para restaurar a confiabilidade e equidade nos mercados digitais.

O problema central que motivou a criação do DMA diz respeito às limitações do direito tradicional da concorrência em lidar com mercados digitais organizados em torno de ecossistemas fechados e plataformas dominantes. A experiência acumulada em casos como *Google Shopping*, *Amazon Marketplace* e *Apple App Store* evidenciou que o *antitruste*, baseado em análises extensas e intervenções reativas, frequentemente

se mostra lento e insuficiente para impedir danos concorrenciais que se consolidam rapidamente.

Diante desse panorama, este trabalho tem como objetivo analisar a inserção do DMA no ecossistema regulatório europeu, examinar sua natureza jurídica híbrida e investigar os desafios e resultados iniciais de sua implementação. Busca-se compreender de que modo o regulamento se articula com o direito da concorrência, quais inovações institucionais introduz e como tem sido aplicado na prática, especialmente considerando as primeiras investigações conduzidas pela Comissão Europeia e as reações das grandes plataformas digitais.

Metodologicamente, a pesquisa se fundamenta em uma abordagem lógico-dedutiva, com análise bibliográfica, documental e de casos paradigmáticos, com ênfase em análises jurídicas, estudos institucionais e avaliações iniciais da aplicação do DMA. A seleção de documentos engloba artigos acadêmicos, notas de pesquisa e relatórios institucionais que examinam tanto os fundamentos normativos do regulamento quanto seus efeitos práticos.

A relevância desta pesquisa reside na urgência de compreender como a União Europeia tem buscado enfrentar as assimetrias de poder que caracterizam a economia digital contemporânea, reposicionando o Estado e suas instituições como agentes centrais na mediação entre inovação tecnológica, concorrência e proteção dos direitos dos usuários.

2 Aplicação e arcabouço institucional da DMA

O *Digital Markets Act* (DMA) representa um marco regulatório de grande relevância no esforço da União Europeia para reequilibrar as relações de poder no ambiente digital, confrontando diretamente a estrutura dominante de grandes plataformas e propondo uma regulação *ex ante*, o que, segundo Moreno Bellosio e Petit (2023), o torna um instrumento inovador na intersecção entre mercados digitais e direito da concorrência.

O objetivo central do DMA é “tornar os mercados do setor digital mais justos e mais contestáveis” (Chiarella, 2022). Para isso, o regulamento estabelece critérios objetivos e pré-definidos para identificar quais plataformas devem ser qualificadas como *gatekeepers*, isto é, aquelas capazes de exercer influência substancial no mercado digital, em virtude de seu porte econômico, posição de intermediação e presença transnacional consistente (De Streel, 2024).

Estas plataformas geralmente operam serviços considerados cruciais, os chamados *core platform services*, como motores de busca, lojas de aplicativos, serviços de mensagens instantâneas, redes sociais, plataformas de publicidade, entre outros. O DMA não visa regular todos os agentes do mercado digital, mas sim estas grandes plataformas cuja condição de *gatekeeper* compromete a contestabilidade, a inovação e a igualdade de oportunidade para competidores menores (Beems, 2023). É igualmente importante destacar que o DMA não substitui o arcabouço de concorrência já existente na União Europeia, tendo em vista que as regras tradicionais continuam plenamente aplicáveis.

Para enquadrar uma empresa como *gatekeeper*, o DMA combina critérios quantitativos e estruturais. Entre os critérios quantitativos, destacam-se: receita anual mínima de €7,5 bilhões na União Europeia nos últimos três anos, ou uma capitalização de mercado equivalente a pelo menos €75 bilhões, além de uma base de pelo menos 45 milhões de usuários finais ativos por mês no território da UE, além de um mínimo de 10.000 usuários empresariais ativos anuais (União Europeia, 2022).

Adicionalmente, os critérios qualitativos visam capturar a posição de intermediação e persistência no mercado digital, ou seja, que a plataforma conecte um número significativo de usuários finais a uma massa de empresas e mantenha uma posição consolidada ao longo do tempo (Beems, 2023).

Na perspectiva de Chiarella (2022), esses requisitos evidenciam que o DMA busca regular não meramente empresas grandes por si só, mas aquelas cuja estrutura de negócios e intermediação lhes confere poder de mercado com risco real de distorcer a competição. Uma vez qualificada como *gatekeeper*, a plataforma fica sujeita a um conjunto de obrigações e proibições, previstas no DMA, com vistas a preservar a contestabilidade e garantir condições justas para concorrentes, usuários e anunciantes.

Entre as principais obrigações impostas pelo Digital Markets Act (DMA) às plataformas qualificadas como *gatekeepers*, destaca-se inicialmente o dever de assegurar condições de interoperabilidade que permitam a terceiros, sejam concorrentes já estabelecidos ou novos entrantes, integrar determinados serviços ao ecossistema da plataforma dominante (União Europeia, 2022). Essa exigência busca reduzir barreiras artificiais à entrada e fomentar maior contestabilidade nos mercados digitais, mitigando o risco de fechamento tecnológico decorrente do controle exclusivo sobre interfaces e funcionalidades essenciais.

O DMA estabelece que os usuários empresariais devem ter pleno acesso aos dados gerados por suas próprias atividades dentro da plataforma, reconhecendo a centralidade dos dados como insumo econômico e buscando corrigir assimetrias informacionais que historicamente favoreceram as grandes empresas de tecnologia (Monti, 2021).

Outro aspecto relevante das obrigações diz respeito à transparência no setor de publicidade digital. O DMA impõe às *gatekeepers* o dever de fornecer às empresas anunciantes informações e ferramentas que permitam a verificação independente dos anúncios veiculados, assegurando maior clareza quanto à lógica de funcionamento dos sistemas de distribuição publicitária e à eficácia das campanhas (Moreno Bellosó; Petit, 2023). Tal medida visa combater práticas opacas que comprometem a integridade dos mercados de publicidade *online* e reforçar a *accountability* das plataformas.

Complementarmente, o regulamento prevê que usuários empresariais devem ter liberdade para promover suas ofertas e celebrar contratos diretamente com consumidores fora da plataforma *gatekeeper*, sem que haja qualquer tipo de coação, restrição contratual ou imposição de exclusividade (União Europeia, 2022). Com isso, o DMA busca impedir que plataformas dominantes utilizem seu poder de intermediação para limitar artificialmente a autonomia comercial de empresas dependentes.

No que concerne às proibições, o DMA veda explicitamente práticas de auto-preferência (União Europeia, 2022), isto é, o favorecimento sistemático de produtos e serviços próprios em detrimento das ofertas de concorrentes dentro do ambiente da plataforma. Essa prática, amplamente documentada em casos anteriores de direito da concorrência, tende a distorcer a competição

ao manipular mecanismos de *ranking*, visibilidade ou recomendação em favor da própria gatekeeper.

O regulamento também proíbe a limitação do acesso dos consumidores a ofertas externas, assegurando que usuários finais possam se conectar diretamente a fornecedores independentes sem restrições impostas pela plataforma intermediária (União Europeia, 2022). Tal disposição visa evitar estratégias de *steering* e manutenção forçada de usuários dentro do ecossistema fechado da gatekeeper.

Outra conduta proibida refere-se à imposição de *softwares* pré-instalados de forma irreversível, impedindo a livre desinstalação por parte dos consumidores (União Europeia, 2022). Essa prática, ao comprometer a autonomia do usuário, reforça a dependência tecnológica e prejudica a concorrência entre desenvolvedores de aplicativos. Por fim, o DMA proíbe o rastreamento de usuários fora do escopo dos serviços estritamente necessários para o funcionamento da plataforma, sobretudo quando destinado à publicidade dirigida, sem o consentimento informado e efetivamente livre do titular dos dados. Essa restrição responde a preocupações crescentes relacionadas à privacidade e ao uso intensivo de informações pessoais como mecanismo de vantagem competitiva.

Esse conjunto de medidas, portanto, não visa proibir inovação ou grande porte, o que seria incompatível com o dinamismo inerente ao setor digital, mas sim impedir práticas que distorcem a competição, fecham ecossistemas e consolidam privilégios estruturais, garantindo que a dominância de uma plataforma não inviabilize o acesso e a atuação de novos atores (Veenbrink, 2019).

Para assegurar eficácia, o DMA atribui à Comissão Europeia a função de fiscalização e aplicação do regulamento (União Europeia, 2022). Cabe a ela a designação formal dos *gatekeepers*, a condução de investigações de mercado e a adoção de decisões de designação ou imposição de medidas corretivas.

Quanto às consequências da não conformidade, o regulamento prevê sanções severas: multas de até 10% do faturamento mundial anual da empresa, podendo chegar a 20% em caso de reincidência, pagamentos periódicos de penalidades de até 5% da média diária de faturamento, e, em casos graves ou sistemáticos, a imposição de remédios estruturais ou

comportamentais, inclusive a desinvestimento de partes do negócio. O DMA prevê que a Comissão possa revisar e adaptar seus critérios e obrigações por meio de investigações de mercado, o que permite que o regulamento se adeque dinamicamente à evolução tecnológica e às rápidas transformações do setor digital (União Europeia, 2022).

A adoção do DMA inaugura uma importante transformação paradigmática no modo de se pensar a regulação da concorrência em mercados digitais. De acordo com Chiarella (2022), tradicionalmente, o direito concorrencial atua de forma reativa, haja vista que apenas após a identificação de abuso ou conduta anticompetitiva, e geralmente após longas investigações, medidas corretivas são aplicadas. Nesse contexto, mercados digitais, com sua rápida dinâmica, mobilidade de usuários e forte poder de rede, frequentemente escapavam à capacidade de reação eficiente do antitruste clássico.

Já o DMA opera de forma preventiva e estruturada, impondo obrigações e proibições com vistas a impedir que o poder de mercado se solidifique e se torne irreversível. Essa característica coloca o DMA como um instrumento híbrido, com parte na regulação setorial (porque impõe obrigações específicas a empresas de determinado porte e função) e parte na norma de concorrência preventiva (Van Bockel, 2018).

Por outro lado, o regime tradicional de concorrência da União Europeia permanece vigente e complementar. Para Beems (2023), o DMA não substitui, mas coexiste com as regras *antitruste* tradicionais. Isso significa que práticas anticoncorrenciais tradicionais, por exemplo, cartelização, abuso de posição dominante fora do escopo de *gatekeeping*, fusões com efeitos anticompetitivos, continuam sujeitas ao regime ordinário.

Segundo De Streel (2024), essa intersecção evidencia um novo patamar regulatório, já que em mercados digitais complexos, com externalidades de rede, efeitos de escala, e intermediação centralizada, o sistema concorrencial clássico demonstra limitações estruturais. O DMA, ao atuar preventivamente sobre *gatekeepers*, corrige tais limitações e complementa a regulação tradicional, propondo um modelo mais adaptado aos desafios contemporâneos.

3 A regulamentação antitruste para *Big Techs* na União Europeia

A aplicação simultânea do Digital Markets Act (DMA) e do direito da concorrência suscita debates complexos acerca de sua compatibilidade e delimitação. A relação exata entre o DMA e o arcabouço tradicional concorrencial é objeto de controvérsias teóricas e práticas, o que pode gerar dificuldades significativas na aplicação de ambos os instrumentos (Larouche; De Streel, 2019, p. 542). Caso esses campos jurídicos não sejam claramente separados, mas ainda assim permaneçam aplicáveis em paralelo, torna-se pouco claro como eles se articulam na prática, gerando incertezas normativas que podem comprometer a segurança jurídica e, em última instância, afetar a eficácia de ambos os regimes (Larouche; De Streel, 2019, p. 545). Como observa Beems (2022, p. 277), essa sobreposição pode resultar em problemas concretos de aplicação, especialmente quando não há clareza institucional sobre qual instrumento deve prevalecer.

A proposta do DMA deixa explícito que sua aplicação não exclui o uso do direito da concorrência. O texto legal estabelece que o regulamento é “sem prejuízo” da aplicação do direito concorrencial europeu e nacional (União Europeia, 2020, art. 1). Isso significa que as plataformas classificadas como *gatekeepers* permanecem simultaneamente sujeitas tanto às obrigações *ex ante* do DMA quanto às regras tradicionais do direito *antitruste*.

A justificativa mais frequentemente mobilizada para essa aplicação paralela consiste na suposta divergência de objetivos entre os dois regimes (Botta, 2021). Contudo, não é certo que tais objetivos sejam de fato tão distintos quanto sugerido nos documentos oficiais. Diante dessa proximidade conceitual entre os instrumentos, caberá ao Tribunal de Justiça da União Europeia (TJUE) definir com precisão se há sobreposição normativa. Nesse contexto, as decisões proferidas nos casos Nordzucker (TJUE, C-151/20, 2022) e *bpost* (TJUE, C-117/20, 2022) são particularmente relevantes, pois tratam diretamente da possibilidade de aplicação paralela do direito da concorrência e de regimes regulatórios setoriais ou nacionais.

Outro ponto fundamental nesse debate é o princípio do *ne bis in idem*, previsto no art. 50 da Carta de Direitos Fundamentais da União Europeia (União Europeia, 2012) e no art. 4 do Protocolo nº 7 da Convenção Europeia de Direitos Humanos (Conselho da Europa, 1984), o qual proíbe a duplicação de processos e sanções de natureza penal pelo mesmo fato e contra a mesma pessoa (TJUE, C-117/20, 2022, §22). A aplicação desse princípio no âmbito do direito da concorrência tem sido, historicamente, objeto de intensos debates, e sua interpretação pelo TJUE não tem sido totalmente uniforme ao longo dos anos.

De acordo com o chamado teste *Menci*, desenvolvido pelo Tribunal no caso *Menci* (TJUE, C-524/15, 2018), o princípio *ne bis in idem* pode ser invocado quando dois conjuntos de procedimentos recaem sobre a mesma pessoa e dizem respeito ao mesmo fato (*idem factum*). Outro elemento considerado é o caráter potencialmente punitivo das sanções envolvidas. Em contextos em que o DMA e o direito da concorrência possam levar à imposição de sanções paralelas por condutas idênticas, é essencial determinar se há violação desse princípio fundamental (Botta, 2021).

A opinião do Advogado-Geral Bobek, apresentada no processo *bpost* (TJUE, C-117/20, 2021), reforça que a duplicação de procedimentos sancionatórios é problemática sempre que ambos possuam natureza penal e incidam sobre o mesmo comportamento. Assim, a correta delimitação entre DMA e direito concorrencial torna-se imprescindível não apenas para assegurar segurança jurídica, mas também para evitar violações ao *ne bis in idem*, risco igualmente mencionado por Budzinski e Mendelsohn (2019, p. 17–18).

O debate, portanto, não se restringe a questões teóricas, mas possui repercussões práticas e constitucionais profundas: a coexistência entre o DMA e o direito da concorrência dependerá da interpretação do TJUE sobre os limites entre regulação e intervenção concorrencial, bem como da aplicação rigorosa das garantias fundamentais previstas no ordenamento europeu (Chiarella, 2022).

A discussão sobre o princípio *ne bis in idem* no contexto da aplicação paralela do direito da concorrência e de regulações setoriais revelou uma evolução significativa na jurisprudência da União Europeia (De Streele; Monti,

2022). Tradicionalmente, no âmbito do direito concorrencial europeu, a aplicação do princípio seguia um teste tripartite, que exigia a identidade do infrator, a identidade dos fatos e, adicionalmente, a identidade do bem jurídico tutelado (CJEU, C-17/10, 2012). Esse terceiro critério, relativo ao interesse jurídico protegido, sempre foi distintivo no campo concorrencial, mas ausente em outros domínios do direito da União, o que levou à formulação de críticas consistentes quanto à falta de uniformidade na aplicação do princípio (Van Bockel, 2018; Veenbrink, 2019).

No caso *bpost*, o Tribunal de Justiça da União Europeia (TJUE) foi confrontado diretamente com a necessidade de definir qual abordagem deveria prevalecer em situações de procedimentos paralelos envolvendo direito da concorrência e regulação setorial. A Corte precisou determinar se deveria aplicar o tradicional teste tripartite utilizado no direito concorrencial ou o teste *Menci*, adotado em outros ramos do direito europeu, baseado exclusivamente na dupla identidade, a identidade dos fatos (*idem*) e a existência de decisão final anterior (*bis*). Embora em decisões recentes, como no caso *Slovak Telekom*, o TJUE ainda tenha feito referência ao teste de identidade tripartida (CJEU, C-857/19, 2021, §43), no caso *bpost* a Corte adotou expressamente uma abordagem dual, concentrando-se exclusivamente nos elementos *bis* e *idem* (CJEU, C-117/20, 2022, §28). Assim, a identidade do bem jurídico tutelado deixou de ser mencionada como critério autônomo para aferição do *ne bis in idem*.

No caso *bpost*, o Tribunal concluiu que a regulação postal e o direito da concorrência perseguem finalidades diferentes: enquanto o regime regulatório setorial visa facilitar a liberalização do setor postal, o direito concorrencial busca evitar distorções de concorrência, entre outros objetivos. Em virtude dessa distinção teleológica, o TJUE considerou admissível a coexistência de sanções e procedimentos paralelos, desde que respeitados os limites decorrentes do princípio da proporcionalidade. Essa conclusão reforça a tendência de uniformização da aplicação do *ne bis in idem* na União Europeia, ao mesmo tempo em que preserva a possibilidade de atuação complementar entre regulações setoriais e o direito da concorrência (Beems, 2023).

O Tribunal de Justiça da União Europeia reconhece que, em determinados casos, tanto o direito da concorrência quanto regulações

setoriais podem ser aplicados de forma subsequente ou paralela, na medida em que esses instrumentos jurídicos perseguem finalidades distintas e complementares no funcionamento do mercado (CJEU, C-117/20, 2022, §§45–46). Esse entendimento, entretanto, abre espaço para questionamentos relevantes quanto ao modo como a aplicação concorrente desses regimes deve ocorrer no contexto digital. Situações semelhantes podem surgir quando se trata da aplicação simultânea do direito da concorrência e do *Digital Markets Act* (DMA) (Beems, 2023).

Ainda que o TJUE, no caso *bpost*, tenha admitido a possibilidade de aplicação paralela entre o direito concorrencial e regulações setoriais (De Streef; Monti, 2022), é discutível se a mesma lógica pode ser transposta de maneira automática para a relação entre o DMA e o direito da concorrência. Embora o próprio texto do DMA declare que seus objetivos diferem, ainda que de modo complementar, da finalidade tradicional do direito concorrencial (DMA, 2020, preâmbulo, §10), permanece incerto se tais objetivos são, na prática, suficientemente distintos para justificar eventuais limitações ao princípio *ne bis in idem*. A definição desse ponto caberá, em última instância, ao Tribunal de Justiça.

No tocante ao princípio da proporcionalidade aplicado ao *ne bis in idem*, o TJUE enfatiza que as autoridades públicas podem adotar respostas complementares mediante procedimentos distintos, desde que tais mecanismos formem um conjunto coerente voltado a enfrentar o problema social subjacente (CJEU, C-117/20, 2022, § 49).

Para que essa complementaridade seja legítima, três condições devem ser atendidas: (i) a existência de regras claras e precisas que permitam prever quais condutas podem gerar duplicidade de procedimentos; (ii) mecanismos adequados de coordenação entre as autoridades envolvidas; e (iii) a condução dos processos de maneira suficientemente coordenada e dentro de um intervalo temporal razoável (CJEU, C-117/20, 2022, § 58). No próprio julgamento de *bpost*, o Tribunal deixou a cargo do órgão jurisdicional nacional verificar a observância desses requisitos (CJEU, C-117/20, 2022, §§ 51–54).

Questões semelhantes se projetam sobre o DMA. A proposta original apresentada pela Comissão Europeia não previa mecanismos destinados a

promover a coordenação entre as Autoridades Nacionais da Concorrência (NCAs) e a Comissão Europeia em casos de procedimentos paralelos relacionados ao DMA e ao direito concorrencial. Contudo, a versão final do regulamento, aprovada após os julgamentos de *bpost* e *Nordzucker*, passou a prever a utilização da *European Competition Network* (ECN) como fórum apto a facilitar a cooperação entre as autoridades responsáveis por ambos os regimes.

De acordo com, Moreno Beloso e Petit (2023), essa inserção representa um avanço significativo, pois constitui medida essencial para viabilizar a dupla aplicação do DMA e do direito da concorrência sem violar o princípio *ne bis in idem*, desde que, naturalmente, o TJUE venha a reconhecer que ambos os marcos normativos realmente perseguem objetivos suficientemente diferentes, o que não é evidente de antemão.

Uma coordenação sólida entre autoridades pode evitar completamente problemas relacionados ao princípio *ne bis in idem*. Caso essa coordenação seja efetivamente implementada no âmbito da *European Competition Network* (ECN), procedimentos paralelos potencialmente conflitantes podem ser prevenidos já em fase inicial, eliminando a possibilidade de que o princípio seja violado (Veenbrink, 2019).

Nesse sentido, Van Bockel (2018) entende como positiva a escolha do ECN como fórum para facilitar a articulação entre o DMA e o direito da concorrência. No entanto, o fato de essa coordenação ser estruturada dentro de um ambiente institucional originalmente concebido para o *enforcement* concorrencial revela, mais uma vez, a proximidade substancial entre o DMA e o direito da concorrência, reforçando o argumento de que o DMA deve ser compreendido como um instrumento de natureza concorrencial, ainda que apresentado como regulação *ex ante*.

A eventual aplicação simultânea dos dois regimes, DMA e direito concorrencial, suscita uma série de questões jurídicas complexas que ultrapassam o debate sobre o *ne bis in idem*. Há, por exemplo, o risco de que autoridades nacionais da concorrência busquem alcançar “resultados mais ambiciosos” por meio de sua atuação em nível nacional ou europeu do que aqueles obtidos pela Comissão Europeia sob o âmbito do DMA (Monti, 2021). Isso leva à indagação sobre se uma decisão de conformidade emitida

pela Comissão no âmbito do DMA teria o efeito de impedir a aplicação subsequente do direito da concorrência da União. A interpretação do DMA como uma possível *lex specialis* poderia sustentar essa tese (Monti, 2021).

Por outro lado, existem fundamentos jurídicos consistentes que se opõem a essa leitura. Em primeiro lugar, tanto a estrutura hierárquica das normas quanto a formulação expressa do DMA indicam a possibilidade de aplicação paralela. O regulamento estabelece, em seu artigo 1, que sua aplicação se dá “sem prejuízo” da aplicação do direito concorrencial, o que configura uma verdadeira cláusula de prioridade em favor dos artigos 101 e 102 do TFUE. Em segundo lugar, uma vez que esses artigos possuem natureza de disposições primárias do Tratado, eles prevalecem sobre legislações secundárias, incluindo o DMA (Hancox, 2021). Além disso, há argumentos de ordem substancial que justificam a coexistência dos dois regimes. A lista fechada de obrigações prevista nos artigos 5, 6 e 7 do DMA, embora permita intervenções mais rápidas, reduz a flexibilidade do *enforcement*, o que reforça a necessidade de um direito concorrencial mais robusto como complemento (Beems; Van De Gronden; Rusu, 2022; Monti, 2021).

Diante desses elementos, torna-se evidente que determinar a relação entre o DMA e o direito concorrencial é uma tarefa complexa. O DMA posiciona-se em uma zona intermediária entre regulação econômica setorial e política antitruste, o que dificulta a definição de fronteiras claras no plano teórico e prático (Beems, 2023). Essa interseção cria um campo normativo híbrido, no qual os dois regimes podem tanto se complementar quanto entrar em tensão, dependendo da interpretação institucional, da natureza do caso concreto e da articulação entre autoridades nacionais e europeias. Em última instância, caberá ao TJUE estabelecer os contornos definitivos dessa relação, especialmente no que diz respeito aos limites impostos pelo princípio *ne bis in idem*, à repartição de competências e ao uso coordenado, ou concorrencial, dos instrumentos disponíveis para a regulação das plataformas digitais (Budzinski; Mendelsohn, 2019, p. 21).

4 Conclusão

O presente artigo teve como objetivo identificar e analisar a relação entre o direito da concorrência e o *Digital Markets Act (DMA)*, a fim de avaliar em que medida os arcabouços institucionais de cada campo apresentam coerência interna e mútua (Beems, 2023). Constatou-se que é bastante difícil delinear com precisão a relação conceitual entre ambos. Embora o legislador europeu não tenha classificado o DMA como um instrumento de direito concorrencial, seus objetivos, obrigações e mecanismos de aplicação mostram-se, em grande medida, semelhantes aos *frameworks* já estabelecidos nesse domínio. Apesar das incertezas que permeiam essa posição conceitual, parece claro que os dois regimes serão aplicados de forma simultânea, o que suscita a questão de como essa aplicação paralela se dará na prática (De Streel; Monti, 2022).

A experiência já acumulada na aplicação concorrente do direito da concorrência e de regulações setoriais pode oferecer elementos úteis para compreender a relação entre o DMA e o “direito concorrencial tradicional” (Beems, 2023). Todavia, uma análise mais minuciosa revela que o DMA também apresenta diferenças substanciais em relação a outros modelos de regulação econômica, o que torna duvidosa sua qualificação como mera regulação setorial. Essa constatação coloca o instrumento em uma “posição epistemológica difícil”, diante da qual sua natureza jurídica permanece ambígua.

Se o DMA não puder ser considerado regulação econômica típica, permanece incerto como o instrumento deve ser classificado. É possível que constitua uma *novidade inerente* no panorama regulatório, representando um novo tipo ou categoria de intervenção estatal nos mercados digitais. Alternativamente, o DMA pode estar mais próximo do direito da concorrência do que sugerido originalmente pelo legislador da União. A inclusão expressa dos objetivos de bem-estar do consumidor e funcionamento do mercado interno, promovida pelo Parlamento Europeu, parece apontar nessa direção (Budzinski; Mendelsohn, 2019, p. 21).

Nesse sentido, é necessário qualificar o DMA como um ramo específico do direito da concorrência destinado à regulação de *gatekeepers* (Moreno Bellosó; Petit, 2023). Ao integrar o novo regulamento à estrutura já existente, seria possível assegurar maior coerência entre os instrumentos, reduzir sobreposições e oferecer maior segurança jurídica às autoridades e aos agentes de mercado. Diante da complexidade da economia digital e da crescente dependência estrutural em relação às grandes plataformas, a construção de uma taxonomia jurídica clara e consistente para o DMA é não apenas útil, mas necessária para garantir sua efetividade e seu alinhamento com os objetivos mais amplos da política concorrencial da União Europeia (De Streef, 2024).

Em síntese, o artigo conclui que a efetividade do DMA depende não apenas de seu conteúdo normativo, mas fundamentalmente da clareza institucional, da harmonização entre regimes jurídicos e da capacidade de coordenação entre as diferentes autoridades envolvidas. A regulação das *Big Tech*, portanto, não pode ser vista de maneira isolada: sua eficácia exige articulação consistente, estruturas institucionais coerentes e mecanismos adequados para enfrentar o poder econômico das grandes plataformas digitais em um cenário regulatório cada vez mais complexo.

5 Referências

BEEMS, B.; VAN DE GRONDEN, J.; RUSU, S. **The DMA in the Broader Regulatory Landscape of the EU**. 2022.

BEEMS, Belle. **The DMA in the broader regulatory landscape of the EU: an institutional perspective**. *European Competition Journal*, v. 19, nº 1, p. 1-29, 2023. DOI: 10.1080/17441056.2022.2129766.

BEEMS, B.; VAN DE GRONDEN, W.; RUSU, I. **Digital Markets and Enforcement**. 2022.

BOCKEL, B. Van. **Ne Bis in Idem in EU Law**. Cambridge: Cambridge University Press, 2018.

BOTTA, M. Sector Regulation of Digital Platforms in Europe: Uno, Nessuno e Centomila. **Journal of European Competition Law & Practice**, v. 12, 2021.

BUDZINSKI, O.; MENDELSON, J. **The Economics of Digital Regulation**. 2019.

CHIARELLA, Maria Luisa. Digital Markets Act (DMA) and Digital Services Act (DSA): New Rules for the EU Digital Environment. **Athens Journal of Law**, v. 9, p. 1-25, 2022. DOI: 10.30958/ajl.X-Y-Z.

CONSELHO DA EUROPA. **Protocolo nº 7 à Convenção Europeia para a Proteção dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais**. Estrasburgo, 1984.

CJEU – COURT OF JUSTICE OF THE EUROPEAN UNION. **Case C-17/10, Toshiba**. ECLI:EU:C:2012:72, 2012.

CJEU – COURT OF JUSTICE OF THE EUROPEAN UNION. **Case C-524/15, Menci**. ECLI:EU:C:2018:197, 2018.

CJEU – COURT OF JUSTICE OF THE EUROPEAN UNION. **Case C-857/19, Slovak Telekom**. ECLI:EU:C:2021:139, 2021.

CJEU – COURT OF JUSTICE OF THE EUROPEAN UNION. **Case C-117/20, bpost**. ECLI:EU:C:2022:202, 2022.

CJEU – COURT OF JUSTICE OF THE EUROPEAN UNION. **Case C-151/20, Nordzucker**. ECLI:EU:C:2022:203, 2022.

DE STREEL, A.; MONTI, G. **Improving EU Institutional Design to Better Supervise Digital Platforms**. CERRE Report, 2022. Disponível em: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=4015703.

DE STREEL, Alexandre. EU Digital Markets Act: changing the four “regulators” of the digital society. **Journal of Antitrust Enforcement**, v. 12, nº 2, p. 221-224, 2024. DOI: 10.1093/jaenfo/jnae017.

DMA. **Proposal for a Regulation on contestable and fair markets in the digital sector (Digital Markets Act)**. COM(2020) 842 final, 2020.

HANCOX, E. **Judicial Approaches to Norm Overlaps in EU Law: A Case Study on the Free Movement of Workers**. Common Market Law Review, v. 58, p. 1057-1085, 2021.

LAROUCHE, P.; DE STREEL, A. **Digital Markets Regulation and Competition Law**. 2019.

MONTI, G. **The Digital Markets Act – Institutional Design and Suggestions for Improvement**. TILEC Discussion Paper, p. 1-25, 2021.

MORENO BELLOSO, Natalia; PETIT, Nicolas. The EU Digital Markets Act (DMA): A Competition Hand in a Regulatory Glove. **European Law Review**, 2023 (versão pré-publicação). Disponível em: SSRN. Acesso em: 29 nov. 2025.

UNIÃO EUROPEIA. **Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia**. Jornal Oficial da União Europeia, C 326/391, 2012.

UNIÃO EUROPEIA. **Digital Markets Act Proposal (COM/2020/842)**. Bruxelas, 2020.

UNIÃO EUROPA. **Regulamento (UE) 2022/1925 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 14 de setembro de 2022, relativo a mercados contestáveis e equitativos no setor digital (Digital Markets Act) e que altera as Diretivas (UE) 2019/1937 e (UE) 2020/1828**. Jornal Oficial da União Europeia, L 265, p. 1-66, 12 set. 2022.

VEENBRINK, M. Bringing Back Unity: Modernizing the Application of the Non Bis in Idem Principle. **World Competition**, v. 42, n. 1, p. 86, 2019.



Pagamentos por Serviços Ambientais: convergências e limites entre REDD+ e Bolsa Verde

2

SUMÁRIO

1. Introdução
2. Pagamentos por Serviços Ambientais (PSA): fundamentos conceituais e normativos
3. O REDD+ como modalidade internacional de Pagamento por Serviços Ambientais
4. O Programa Bolsa Verde: natureza jurídica e desenho institucional
5. REDD+ e Bolsa Verde: convergências e divergências estruturais
6. Possibilidades de reaproveitamento de elementos do REDD+ no Bolsa Verde
7. Conclusão
8. Referências

Pagamentos por Serviços Ambientais: convergências e limites entre REDD+ e Bolsa Verde

2

Artur Bittencourt Medeiros Graduando em Direito pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC).

RESUMO Os Pagamentos por Serviços Ambientais (PSA) constituem instrumentos econômicos voltados ao reconhecimento e à valorização da conservação ambiental. Nesse contexto, o mecanismo REDD+ e o Programa Bolsa Verde apresentam aproximações e distinções relevantes. O REDD+ configura-se como modalidade internacional de PSA baseada na mensuração técnica das reduções de emissões de gases de efeito estufa e no pagamento condicionado a resultados comprovados. O Programa Bolsa Verde, por sua vez, estrutura-se como política pública socioambiental de transferência condicionada de renda, associando conservação ambiental e redução da pobreza, sem quantificação direta dos serviços ambientais prestados. A comparação entre os instrumentos evidencia convergências relacionadas ao princípio do protetor-recebedor e divergências quanto à natureza jurídica, à escala de atuação, à lógica de financiamento e à mensuração ambiental. Sob essa perspectiva, o presente ensaio analisa a incorporação de elementos do REDD+ no Bolsa Verde, examinando os limites e as potencialidades do aprimoramento da política pública.

PALAVRAS-CHAVE

Pagamentos por Serviços Ambientais — REDD+
— Programa Bolsa Verde
— Conservação ambiental
— Política pública.

1 Introdução

A intensificação da crise climática global tem impulsionado a adoção de instrumentos econômicos voltados à mitigação das emissões de gases de efeito estufa e à conservação dos ecossistemas. Nesse contexto, estes mecanismos passaram a ocupar posição central nas agendas internacionais e nacionais, ao buscar compatibilizar proteção ambiental, incentivos econômicos e desenvolvimento social. Entre esses dispositivos, destacam-se os Pagamentos por Serviços Ambientais (PSA), concebidos como arranjos capazes de internalizar externalidades ambientais positivas e reconhecer economicamente práticas conservacionistas (Rodrigues; Ribeiro; Linhares, 2024, p. 146-148).

No plano internacional, o mecanismo REDD+ consolidou-se como uma das principais estratégias de valorização econômica da conservação florestal, ao vincular a redução de emissões por desmatamento e degradação a pagamentos condicionados a resultados comprovados. Inserido no regime climático da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima, o REDD+ articula conservação, mensuração técnica e financiamento climático, operando a partir de uma lógica de pagamento por performance ambiental (Lima; Reis, 2025, p. 2-4). Tal estrutura aproxima o mecanismo da categoria dos PSA, sobretudo por se fundamentar no princípio do protetor-recebedor e na condicionalidade entre prestação do serviço ambiental e incentivo financeiro.

No âmbito nacional, por sua vez, o Programa Bolsa Verde foi instituído como política pública socioambiental voltada à promoção da cidadania, à redução da pobreza e ao incentivo à conservação ambiental em áreas protegidas (Graciano *et al.*, 2018). Diferentemente do REDD+, o Bolsa Verde estrutura-se como transferência condicionada de renda, associando o repasse financeiro à manutenção da cobertura vegetal e ao uso sustentável dos recursos naturais, sem, contudo, exigir a mensuração direta dos serviços ambientais prestados (Brasil, 2011; Brasil, 2023). Essa característica confere ao programa um desenho institucional híbrido, situado entre a política social e a política ambiental.

Diante desse cenário, o presente ensaio tem como objetivo analisar as diferenças e semelhanças entre o REDD+ e o Bolsa Verde à luz da categoria dos Pagamentos por Serviços Ambientais. Busca-se, de um lado, demonstrar por que o REDD+ pode ser compreendido como uma modalidade específica e sofisticada de PSA e, de outro, examinar em que medida o Bolsa Verde dialoga com esse mecanismo internacional. A partir dessa comparação, pretende-se avaliar a possibilidade de reaproveitamento de elementos do REDD+ (como a quantificação ambiental e a lógica de pagamento por resultados) para o aprimoramento do Bolsa Verde, respeitados seus limites institucionais e seu caráter redistributivo.

2 Pagamentos por Serviços Ambientais (PSA): fundamentos conceituais e normativos

Os Pagamentos por Serviços Ambientais (PSA) emergem no campo das políticas ambientais como instrumentos econômicos voltados ao reconhecimento e à valorização de práticas que geram benefícios ecossistêmicos à coletividade. Diferentemente de abordagens tradicionais centradas exclusivamente na repressão a condutas poluidoras, os PSA operam pela internalização de externalidades ambientais positivas, oferecendo incentivos àqueles que adotam comportamentos conservacionistas capazes de manter ou ampliar a provisão de serviços ecossistêmicos (Rodrigues; Ribeiro; Linhares, 2024, p. 148-151).

Do ponto de vista conceitual, segundo Costa (2010, p. 150-156), os PSA fundamentam-se no deslocamento do foco do princípio do poluidor-pagador para o princípio do protetor-recebedor. Essa mudança reflete o reconhecimento de que a conservação ambiental não decorre apenas da abstenção de condutas danosas, mas também da adoção ativa de práticas que preservam funções ecológicas essenciais, como a regulação climática, a proteção da biodiversidade e a manutenção dos ciclos hidrológicos. Nesse sentido, os PSA buscam conferir racionalidade econômica à conservação,

transformando-a em atividade passível de reconhecimento financeiro, sem descaracterizar seu interesse público (Rodrigues; Ribeiro; Linhares, 2024, p. 146-148).

A literatura especializada aponta que a caracterização de um instrumento como PSA pressupõe a presença de determinados elementos estruturantes. Entre eles, destaca-se, de início, a identificação clara do serviço ambiental objeto do pagamento, o qual deve ser passível de reconhecimento, ainda que nem sempre de mensuração precisa. Posteriormente, é necessário que haja provedores definidos, responsáveis pela prestação do serviço, e beneficiários, geralmente difusos, que se beneficiam da conservação promovida. Soma-se a isso a existência de um mecanismo de incentivo (monetário ou não) que estabeleça uma relação entre a prestação do serviço ambiental e a compensação recebida (Börner; Conceição; Wunder, 2015, p. 246-249).

Outro aspecto central dos PSA refere-se à condicionalidade. O pagamento não se configura como transferência assistencial desvinculada de resultados, mas como retribuição condicionada ao cumprimento de compromissos ambientais previamente estabelecidos. Ainda que os modelos de monitoramento e verificação variem conforme o contexto institucional e a escala do programa, a existência de algum grau de acompanhamento das práticas conservacionistas é elemento distintivo do PSA em relação a políticas sociais clássicas (Rodrigues; Ribeiro; Linhares, 2024, p.148-151).

No plano normativo, os PSA passaram a ser incorporados de maneira crescente às políticas públicas ambientais, tanto em âmbito internacional quanto nacional. No Brasil, ainda que nem todos os instrumentos que promovem conservação ambiental estejam formalmente tipificados como PSA, observa-se a adoção de princípios e mecanismos típicos desse instituto em diferentes políticas socioambientais. Essa incorporação parcial revela a flexibilidade conceitual dos PSA, ao mesmo tempo em que impõe cautela analítica para evitar enquadramentos imprecisos.

Dessa forma, os PSA devem ser compreendidos como instrumentos econômicos ambientais dotados de lógica própria, distintos de políticas meramente assistenciais, ainda que possam dialogar com objetivos redistributivos. Essa distinção é fundamental para a análise comparativa proposta neste ensaio, pois fornece os critérios a partir dos quais será possível

avaliar, nas seções seguintes, em que medida o REDD+ se enquadra como uma modalidade específica de PSA e como o funcionamento do Programa Bolsa Verde se aproxima (ou se afasta) desse mecanismo internacional.

3 O REDD+ como modalidade internacional de Pagamento por Serviços Ambientais

A consolidação dos Pagamentos por Serviços Ambientais (PSA) em escala internacional está diretamente associada à emergência de mecanismos voltados à mitigação das mudanças climáticas. Nesse contexto, o REDD+ desponta como um dos instrumentos mais relevantes ao articular conservação florestal, mensuração ambiental e incentivos financeiros condicionados a resultados. Diferentemente de políticas ambientais baseadas exclusivamente em comandos normativos, o REDD+ estrutura-se como mecanismo econômico que reconhece a prestação de um serviço ambiental específico em benefício da coletividade global: a manutenção e ampliação dos estoques de carbono florestal.

O mecanismo REDD+, sigla para “Redução de Emissões provenientes do Desmatamento e da Degradação florestal, com conservação dos estoques de carbono, manejo sustentável e aumento de estoques de carbono florestal”, é uma política internacional voltada à valorização econômica da conservação ambiental. Como explicam Lima e Reis (2025, p. 2-5), trata-se de uma estratégia voltada a países em desenvolvimento, incentivando financeiramente ações que promovam a manutenção e ampliação dos estoques de carbono florestal, além da gestão dos ativos ambientais e a adoção de instrumentos voltados à promoção ambiental.

De acordo com o portal oficial do REDD+ mantido pelo governo federal (Brasil, 2016), esse mecanismo foi desenvolvido no âmbito da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (UNFCCC) como um incentivo financeiro à redução de emissões por desmatamento e degradação florestal. Além disso, considera como elegíveis ações

voltadas à conservação florestal e ao manejo sustentável, premiando os países em desenvolvimento com repasses financeiros pelos resultados climáticos comprovados.

Ainda segundo o site institucional (Brasil, 2016), o funcionamento do REDD+ baseia-se na verificação técnica das reduções de emissões, medida em toneladas de CO₂ equivalente (tCO₂e), comparadas a uma linha de base previamente definida e reconhecida pela UNFCCC. A partir dessa validação, os resultados podem ser registrados no *Lima REDD+ Information Hub*, possibilitando o recebimento de pagamentos por resultados, oriundos de fundos internacionais, com destaque para o Fundo Verde para o Clima (GCF), além de outros mecanismos de financiamento climático.

A natureza jurídica e funcional do REDD+ aproxima-o da lógica dos Pagamentos por Serviços Ambientais, especialmente no plano internacional. Como ressalta Yassin (2024, p. 50-54), esse mecanismo pode ser compreendido como um modelo de PSA voltado à precificação do carbono florestal em escala global, por meio de uma relação contratual entre países desenvolvidos (financiadores) e países em desenvolvimento (prestadores de serviços ambientais). Nessa relação, os pagamentos são condicionados à entrega comprovada dos serviços: a redução de emissões. Trata-se, portanto, de uma abordagem baseada no princípio do protetor-recebedor, em que as ações voluntárias de conservação são retribuídas financeiramente.

Ainda nesse sentido, Reis Neto, Silva e Araújo (2018, p. 308-312) reforçam que o REDD+ é uma modalidade de PSA internacional, uma vez que vincula-se ao reconhecimento e à valorização jurídica do serviço ambiental prestado, inserindo-se na lógica do Direito Ambiental e dos compromissos multilaterais de mitigação climática. Ao conjugar conservação florestal com incentivos financeiros, esse mecanismo opera como ferramenta estratégica para a proteção das vegetações nativas, ao mesmo tempo em que contribui diretamente para a contenção das emissões de gases de efeito estufa.

A partir desse enquadramento, observa-se que o REDD+ reúne, de forma consistente, os elementos estruturantes característicos dos PSA. O serviço ambiental prestado (a redução de emissões por desmatamento e degradação florestal) é claramente identificado e mensurável. Os provedores do serviço incluem Estados nacionais, entes subnacionais, povos indígenas e

comunidades tradicionais, enquanto os beneficiários são difusos e abrangem a coletividade global, dada a natureza transfronteiriça dos efeitos climáticos.

Outro elemento central do REDD+ é a condicionalidade. Os pagamentos não decorrem da simples elegibilidade territorial ou social, mas da comprovação técnica dos resultados ambientais alcançados. Essa lógica de pagamento por performance distingue o REDD+ de políticas socioambientais baseadas apenas na adesão a compromissos formais, aproximando-o de modelos mais sofisticados de PSA, nos quais a mensuração, o relato e a verificação (MRV) desempenham papel estruturante (Brasil, 2016).

A centralidade do MRV no REDD+ também reforça sua natureza jurídica híbrida, situada entre o Direito Ambiental e o regime internacional do clima. Conceitos como adicionalidade, permanência e vazamento não apenas qualificam tecnicamente os resultados apresentados, mas funcionam como garantias de integridade ambiental do mecanismo. Assim, o REDD+ não remunera práticas que já ocorreriam independentemente do incentivo financeiro, nem resultados temporários ou deslocamentos de emissões para outras áreas.

Por fim, cumpre destacar que, embora o REDD+ esteja inserido em um ambiente de financiamento climático internacional, sua estrutura não se confunde automaticamente com mercados voluntários de carbono. O mecanismo opera predominantemente por meio de pagamentos públicos ou multilaterais por resultados reconhecidos no âmbito da UNFCCC, o que lhe confere um grau elevado de institucionalização e controle. Esse aspecto é relevante para evitar leituras reducionistas que equiparem o REDD+ a simples instrumentos de mercantilização da natureza, desconsiderando suas salvaguardas socioambientais e sua vinculação a compromissos multilaterais.

Dessa forma, o REDD+ pode ser compreendido como uma modalidade internacional e tecnicamente sofisticada de Pagamento por Serviços Ambientais, cujo desenho institucional oferece importantes parâmetros analíticos para a comparação com políticas nacionais de conservação ambiental, como o Programa Bolsa Verde.

4 O Programa Bolsa Verde: natureza jurídica e desenho institucional

O Programa Bolsa Verde foi concebido no âmbito das políticas públicas brasileiras como instrumento de apoio à conservação ambiental associado à promoção da cidadania e à redução da pobreza. Instituído originalmente pela Medida Provisória nº 535/2011 e regulamentado pelo Decreto nº 7.572/2011, posteriormente alterado pelo Decreto nº 11.635/2023, o programa estabelece a transferência direta de recursos financeiros a famílias que desenvolvem atividades de conservação ambiental em áreas consideradas ambientalmente estratégicas (Brasil, 2011; Brasil, 2023; Graciano *et al.*, 2018).

Do ponto de vista de seus objetivos, o Bolsa Verde apresenta desenho institucional híbrido. De um lado, busca incentivar a conservação dos ecossistemas, especialmente em Unidades de Conservação e assentamentos com vocação florestal; de outro, pretende melhorar as condições de vida e elevar a renda de populações em situação de vulnerabilidade socioeconômica (Brasil, 2011). Essa dupla finalidade revela que o programa se insere simultaneamente no campo das políticas ambientais e das políticas sociais, sem se confundir integralmente com nenhuma delas.

A natureza jurídica do Bolsa Verde é a de uma política pública socioambiental baseada na transferência condicionada de renda. O benefício financeiro é concedido mediante a adesão voluntária das famílias ao programa e a assinatura de termo específico, no qual se estabelecem compromissos relacionados à manutenção da cobertura vegetal e ao uso sustentável dos recursos naturais (Borges, 2023, p. 8-10). Entretanto, diferentemente dos Pagamentos por Serviços Ambientais em sentido estrito, o pagamento não está vinculado à mensuração direta ou à quantificação do serviço ambiental prestado, mas ao cumprimento de condicionalidades ambientais gerais previamente definidas (Brasil, 2011).

O desenho institucional do programa reforça essa característica. O Bolsa Verde opera por meio de repasses periódicos de valor fixo, independentemente do desempenho ambiental específico ou da variação nos resultados de conservação alcançados em cada território (Borges,

2023, p. 8-10). O monitoramento previsto concentra-se na verificação da manutenção da cobertura vegetal e no acompanhamento das atividades declaradas pelas famílias beneficiárias, sem exigir métricas ambientais complexas ou sistemas sofisticados de mensuração de resultados, como aqueles observados em outros exemplos de PSA (Brasil, 2023).

Essa opção institucional confere ao Bolsa Verde maior simplicidade operacional e amplia sua capacidade de alcance social, mas também impõe limites à sua caracterização como instrumento de PSA em sentido estrito. A ausência de pagamento por performance ambiental mensurada dificulta o reconhecimento do serviço ambiental como objeto econômico claramente definido, elemento considerado central na literatura especializada sobre PSA (Börner; Conceição; Wunder, 2015, p. 246-249). Ainda assim, o programa incorpora princípios relevantes do instituto, como o reconhecimento do papel ativo das populações locais na conservação e a associação entre proteção ambiental e incentivo econômico.

Nesse sentido, o Bolsa Verde pode ser compreendido como política que permeia a lógica dos Pagamentos por Serviços Ambientais, sem, contudo, operacionalizá-la integralmente. Seu foco prioritário na transferência de renda e na inclusão social revela um desenho normativo orientado mais à redistribuição do que à precificação do serviço ambiental. Essa característica não representa fragilidade em si mesma, mas indica que o programa responde a finalidades distintas daquelas perseguidas por mecanismos de PSA estritamente orientados a resultados ambientais quantificados.

A correta compreensão da natureza jurídica e do desenho institucional do Bolsa Verde é fundamental para evitar comparações imprecisas com instrumentos como o REDD+. Ao reconhecer seus limites e potencialidades, torna-se possível analisar em que medida elementos típicos dos PSA internacionais podem ser adaptados ao contexto do programa, sem descaracterizar seu caráter social e redistributivo.

5 REDD+ e Bolsa Verde: convergências e divergências estruturais

A comparação entre o REDD+ e o Programa Bolsa Verde revela pontos de contato relevantes, mas também diferenças estruturais profundas, que decorrem de suas distintas naturezas jurídicas, escalas de atuação e lógicas de funcionamento. Ambos os instrumentos se inserem no campo das políticas socioambientais contemporâneas e partem do reconhecimento de que a conservação ambiental depende da participação ativa de populações que vivem e atuam em territórios ambientalmente estratégicos. Nesse sentido, tanto o REDD+ quanto o Bolsa Verde incorporam o princípio do protetor-recebedor, ao associarem práticas conservacionistas à concessão de incentivos financeiros.

Outra convergência importante reside no foco territorial. Os dois mecanismos direcionam seus incentivos a áreas com elevada relevância ambiental, como florestas nativas, Unidades de Conservação e territórios ocupados por povos indígenas e comunidades tradicionais. Além disso, ambos articulam objetivos ambientais e sociais, reconhecendo que a conservação pode produzir efeitos positivos sobre a geração de renda, a permanência das populações em seus territórios e a redução de pressões antrópicas sobre os ecossistemas (Reis Neto; Silva; Araújo, 2018, p. 307-309).

Apesar dessas aproximações, as divergências estruturais entre REDD+ e Bolsa Verde são determinantes para compreender seus limites comparativos. A primeira delas refere-se à natureza do pagamento. No REDD+, os repasses financeiros são proporcionais à obtenção de resultados ambientais mensuráveis, expressos em reduções verificadas de emissões de gases de efeito estufa. Trata-se, portanto, de um pagamento por performance, que depende da comprovação técnica do serviço ambiental prestado e do *quantum* protegido. Já no Bolsa Verde, o pagamento está vinculado unicamente à elegibilidade socioambiental das famílias beneficiárias e ao cumprimento de condicionalidades gerais, não havendo correlação direta

entre o valor transferido e o desempenho ambiental específico alcançado (Brasil, 2011; Brasil, 2023).

Essa diferença se reflete na forma como cada instrumento lida com a mensuração do serviço ambiental. O REDD+ opera a partir de sistemas robustos de mensuração, relato e verificação (MRV), que permitem quantificar o carbono florestal conservado ou adicionalmente estocado. Essa mensuração é central para a credibilidade do mecanismo e para sua inserção no regime climático internacional. Em contraste, o Bolsa Verde prescinde de métricas ambientais complexas, limitando-se ao monitoramento da manutenção da cobertura vegetal e do uso sustentável dos recursos naturais, sem traduzir esses resultados em indicadores ambientais quantificados.

Outra divergência relevante diz respeito à inserção em mercados. O REDD+ apresenta potencial de articulação com mecanismos de financiamento climático e, em determinadas configurações, com mercados de carbono, ainda que opere predominantemente por meio de pagamentos públicos ou multilaterais por resultados. O Bolsa Verde, por sua vez, é concebido como política redistributiva estatal, financiada por recursos orçamentários e desvinculada de qualquer lógica de mercantilização do serviço ambiental. Essa característica reforça seu caráter social, porém limita sua aproximação com instrumentos econômicos orientados à precificação ambiental e suas fontes de recursos, em especial as privadas.

Por fim, a escala de atuação distingue de forma significativa os dois mecanismos. O REDD+ possui alcance internacional e subnacional, integrando compromissos multilaterais e estratégias nacionais de mitigação climática. O Bolsa Verde opera em escala nacional e local, com foco direto nas famílias beneficiárias e nos territórios específicos em que estão inseridas. Essa diferença de escala condiciona tanto o desenho institucional quanto às possibilidades de transposição de elementos de um instrumento para o outro.

Assim, embora compartilhem princípios e objetivos gerais, REDD+ e Bolsa Verde respondem a lógicas distintas. Reconhecer simultaneamente suas convergências e divergências é condição indispensável para evitar simplificações analíticas e para fundamentar, no capítulo seguinte, a discussão sobre o reaproveitamento seletivo de elementos do REDD+ no aprimoramento do Bolsa Verde.

6 Possibilidades de reaproveitamento de elementos do REDD+ no Bolsa Verde

A análise comparativa entre o REDD+ e o Programa Bolsa Verde permite identificar possibilidades de reaproveitamento seletivo de elementos estruturais do mecanismo internacional no contexto da política pública brasileira. Tal exercício, contudo, deve ser conduzido com cautela, de modo a evitar a transposição acrítica de modelos concebidos para escalas e finalidades distintas. O objetivo não é converter o Bolsa Verde em instrumento de mercado, mas avaliar de que forma determinadas ferramentas do REDD+ podem contribuir para o aprimoramento de sua efetividade ambiental e de seu potencial redistributivo.

Um primeiro elemento passível de reaproveitamento refere-se à quantificação ambiental. No REDD+, a mensuração do serviço ambiental prestado constitui o eixo central do mecanismo e orienta a definição dos pagamentos por resultados. No caso do Bolsa Verde, a inexistência de métricas ambientais quantificadas limita a possibilidade de calibrar os valores transferidos de acordo com o esforço ou o impacto ambiental efetivamente gerado. A incorporação gradual de instrumentos simples de mensuração, ainda que não tão sofisticados quanto os sistemas de MRV do REDD+, poderia permitir maior alinhamento entre incentivo financeiro e práticas conservacionistas específicas, bem como estimular metas mais ambiciosas.

Outro aspecto diz respeito à criação de ambientes de incentivos múltiplos, frequentemente descritos na literatura como *mercados de preservação*. No âmbito do REDD+, a possibilidade de articular diferentes fontes de financiamento climático amplia o volume de recursos disponíveis para a conservação florestal. A adaptação dessa lógica ao Bolsa Verde poderia ocorrer por meio da integração com outros instrumentos de PSA ou com políticas ambientais complementares, sem que isso implique a financeirização direta da política social. Todavia, autores alertam que a excessiva mercantilização da conservação pode gerar riscos, como a

priorização de áreas mais “rentáveis” em detrimento de territórios socialmente vulneráveis (Reis Neto; Silva; Araújo, 2018, p. 309-311).

A ampliação da transferência de renda com base ambiental constitui outro ponto de diálogo relevante. O Bolsa Verde já opera como política redistributiva, mas sua integração com mecanismos de PSA formal poderia fortalecer o reconhecimento econômico do serviço ambiental prestado pelas populações beneficiárias. Essa integração, entretanto, deve preservar o caráter social do programa, evitando que critérios estritamente ambientais passem a excluir famílias em situação de vulnerabilidade que desempenham papel relevante na conservação, ainda que com impactos ambientais de difícil mensuração (Brasil, 2023).

Por fim, o reaproveitamento de elementos do REDD+ no Bolsa Verde exige atenção à governança e às salvaguardas socioambientais. O mecanismo internacional incorporou, ao longo de sua evolução, salvaguardas voltadas à proteção de direitos territoriais, à participação social e à repartição de benefícios. A adaptação dessas salvaguardas ao contexto nacional pode contribuir para o fortalecimento institucional do Bolsa Verde, sem comprometer sua simplicidade operacional.

Assim, as possibilidades de reaproveitamento analisadas não apontam para a substituição do Bolsa Verde por um PSA de mercado típico, mas para a construção de arranjos híbridos, capazes de combinar justiça social, reconhecimento ambiental e aprimoramento institucional.

7 Conclusão

A análise comparativa entre o REDD+ e o Programa Bolsa Verde evidencia que, embora ambos se orientem pelo reconhecimento do papel ativo da conservação ambiental, operam a partir de lógicas institucionais distintas. O REDD+ configura-se como uma modalidade internacional de Pagamento por Serviços Ambientais baseada em mensuração, condicionalidade e pagamento por resultados, inserida no regime climático global e sustentada por sistemas técnicos robustos de verificação. O Bolsa Verde, por sua vez, estrutura-se como política pública socioambiental de caráter redistributivo, na

qual a transferência de renda está associada a condicionais ambientais gerais, sem quantificação direta do serviço prestado.

Essa diferença não implica hierarquização entre os instrumentos, mas revela finalidades diversas. A transposição integral do modelo do REDD+ para o Bolsa Verde mostraria-se inadequada, sobretudo em razão dos riscos de exclusão social e financeirização da conservação. Ainda assim, a incorporação criteriosa de elementos como aprimoramento do monitoramento, fortalecimento da governança e reconhecimento mais explícito do serviço ambiental pode contribuir para o aperfeiçoamento do Bolsa Verde, desde que preservados seus objetivos sociais e seu compromisso com a justiça ambiental.

8 Referências

BRASIL. **Decreto nº 7.572, de 28 de setembro de 2011.** Regulamenta dispositivos da Medida Provisória nº 535, de 2 de junho de 2011, que tratam do Programa de Apoio à Conservação Ambiental – Programa Bolsa Verde. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/decreto/d7572.htm. Acesso em: 6 jan. 2026.

BRASIL. **Decreto nº 11.635, de 16 de agosto de 2023.** Altera o Decreto nº 7.572, de 28 de setembro de 2011, que regulamenta dispositivos da Lei nº 12.512, de 14 de outubro de 2011, que tratam do Programa de Apoio à Conservação Ambiental – Programa Bolsa Verde. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/decreto/d11635.htm. Acesso em: 6 jan. 2026.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. **O que é REDD+.** Brasília, DF: Ministério do Meio Ambiente, 2016. Disponível em: <http://redd.mma.gov.br/pt/component/k2/item/82-o-que-e-redd>. Acesso em: 12 jan. 2026.

BORGES, Tomás Paixão. Quando a crise bate à porta: desmonte e resiliência de pagamentos por serviços ambientais (PSAs). **SciELO Preprints**, [S. l.], 2023. DOI: 10.1590/SciELOPreprints.7208. Disponível em: <https://preprints.scielo.org/index.php/scielo/preprint/view/7208>. Acesso em: 29 jan. 2026.

BÖRNER, Jan; CONCEIÇÃO, Hugo Rosa da; WUNDER, Sven. Why were upscaled incentive programs for forest conservation adopted? Comparing policy choices in Brazil, Ecuador, and Peru. **Ecosystem Services**, [S. l.], v. 16, p. 243–252, 2015. DOI: 10.1016/j.ecoser.2015.10.004. Disponível em: <https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S2212041615300322>. Acesso em: 14 jan. 2026.

COSTA, Dahyana Siman Carvalho da. O protetor-recebedor no Direito Ambiental. **Revista Uniara**, Araraquara, v. 13, n. 2, p. 149–161, dez. 2010. DOI: 10.25061/2527-2675/ReBraM/2010.v13i2.147. Disponível em: <https://revistarebram.com/index.php/revistauniara/article/view/147>. Acesso em: 29 jan. 2026.

GRACIANO, Monyele Camargo *et al.* Efetividades do Programa Bolsa Verde no Assentamento Canudos em Goiás: uma análise da segurança alimentar e da preservação ambiental. **Interações (Campo Grande)**, Campo Grande, v. 19, nº 1, p. 137–153, jan./mar. 2018. DOI: 10.20435/inter.v19i1.1403. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/inter/a/XpGgDhtCLxfhKkrWHj97dmx/>. Acesso em: 22 jan. 2026.

LIMA, Viviane Freitas Perdigão; REIS, Renata Caroline Pereira. while regulation sleeps: benefits of REDD+ and state-owned company's performance in the voluntary carbon market. **ARACÊ**, [S. l.], v. 7, n. 2, p. 8905–8928, 2025. DOI: 10.56238/arev7n2-253. Disponível em: <https://periodicos.newsciencepubl.com/arace/article/view/3483>. Acesso em: 12 jan. 2026.

REIS NETO, Afonso Feitosa; SILVA, Leônio José Alves da; ARAÚJO, Maria do Socorro Bezerra de. Sistema jurídico da R.E.D.D na Caatinga Pernambucana. **Veredas do Direito**, Belo Horizonte, v. 15, nº 33, p. 291–319, 2018. DOI: 10.18623/rvd.v15i33.1278. Disponível em: <https://bdjur.stj.jus.br/entities/publication/b6a4ed9d-44ef-4198-ac13-a82215ae6d93>. Acesso em: 11 jan. 2026.

RODRIGUES, Marcos Délli Ribeiro; RIBEIRO, Bruna Paula da Costa; LINHARES, Natália Ribeiro. Sinergia entre PSA e MCC: estratégias para conservação e mitigação climática. **OWL Journal**, v. 2, nº 1, p. 144–164, 2024. DOI: 10.5281/zenodo.10521051. Disponível em: <https://zenodo.org/records/10521051>. Acesso em: 17 jan. 2026.

YASSIN, Yuri Afonso Calderaro. **O potencial do mecanismo REDD+ jurisdicional no financiamento de áreas protegidas do Amazonas**. 2024. Dissertação (Mestrado em Gestão de Áreas Protegidas da Amazônia) – Instituto Nacional de Pesquisas da Amazônia, Manaus, AM, 2024. Disponível em: <https://repositorio.inpa.gov.br/items/48d1fa16-b582-45ab-a0be-4172adf7b40d>. Acesso em: 29 jan. 2026.



O que dizem os decretos? Explorando a agenda administrativa do Executivo federal brasileiro (1995 – 2025)

3

SUMÁRIO

1. Introdução
2. Desenho de Pesquisa
3. Análise dos decretos
4. Conclusão
5. Referências

O que dizem os decretos? Explorando a agenda administrativa do Executivo federal brasileiro (1995 – 2025)

3

Bhreno Henrique Ribeiro Vieira Graduação em Ciência Política pela Universidade Federal de Pernambuco (UFPE). Mestre em Ciência Política pela UFPE. Doutorando em Ciência Política pela UFPE.

RESUMO Quais são os principais temas de políticas públicas que compõem a agenda administrativa do Executivo brasileiro quando observamos o conteúdo dos decretos presidenciais? Este ensaio tem o objetivo de mapear os temas de políticas públicas que estruturam a agenda administrativa do Executivo brasileiro a partir do conteúdo dos decretos presidenciais. A análise abrange os decretos editados entre 1995 e 2025, cobrindo os governos Cardoso I e II, Silva I e II, Rousseff I e II, Temer, Bolsonaro e os três primeiros anos do terceiro governo Silva. Empiricamente, o ensaio emprega uma análise de conteúdo supervisionada, baseada em um modelo de *Random Forest Classification* implementado na linguagem de programação R. Os resultados revelam que os decretos presidenciais se concentram em áreas como: Administração Pública, Política Externa, Macroeconomia, Comércio Exterior e Defesa.

PALAVRAS-CHAVE

Decretos Presidenciais
— Atos unilaterais — Poder
Executivo — análise de
conteúdo automatizado

1 Introdução

Qual é a relação entre as escolas cívico-militares, o programa Luz para Todos, a fiscalização e qualidade dos medicamentos genéricos e a promulgação do Novo Banco de Desenvolvimento dos BRICS? Embora tratem de áreas substantivamente distintas, todas essas políticas públicas foram estruturadas por meio de decretos presidenciais entre 1995 e 2025. Esses casos ilustram como decisões bastante conhecidas em nosso cotidiano foram formuladas e implementadas por esses instrumentos unilaterais, revelando que a agenda política do Executivo não se constrói apenas por meio das legislações aprovadas pelo Congresso, mas também por meio dos decretos assinados no Planalto.

Esses exemplos remetem à noção do que a Ciência Política denomina de agenda administrativa presidencial. Como conceitua Cohen (2012, p. 20 - 21), presidentes dispõem de duas vias centrais para converter preferências em políticas públicas. A agenda legislativa que envolve propostas submetidas ao Congresso. Já a agenda administrativa que compreende instrumentos unilaterais, como os decretos, que permitem regulamentar, implementar e reorganizar políticas com força normativa imediata, sem necessidade de aprovação legislativa prévia.

Este ensaio tem como objetivo mapear os principais temas de políticas públicas que compõem a agenda administrativa do Executivo brasileiro a partir do conteúdo dos decretos presidenciais numerados editados entre 1995 e 2025. Para isso, utiliza uma estratégia de análise de conteúdo automatizada, baseada em classificação supervisionada por *Random Forest Classification* (Kaufman; Rogowski, 2024), aplicada às ementas de 11.449 decretos. Os resultados permitem identificar padrões temáticos recorrentes, bem como variações na composição da agenda administrativa ao longo dos diferentes governos do período analisado.

Além desta introdução, o ensaio está organizado em outras três seções. A próxima seção apresenta a metodologia empregada no ensaio, sendo seguida da seção de resultados que analisa a distribuição temática

dos decretos. E por fim, a conclusão que sintetiza os achados, discute as limitações e aponta caminhos para pesquisas futuras.

2 Desenho de Pesquisa

Quais são os principais temas de políticas públicas que compõem a agenda administrativa do Executivo brasileiro quando observamos o conteúdo dos decretos presidenciais? Esse ensaio busca mapear os temas de políticas públicas presentes na agenda administrativa do Executivo brasileiro a partir dos decretos presidenciais editados entre os anos de 1995 e 2025. Em termos empíricos, serão utilizadas como unidade de análise os decretos numerados presidenciais.

Mesmo sabendo que a agenda administrativa do Executivo também é composta por decretos não numerados e atos normativos inferiores ao decreto (como resoluções, portarias e instruções normativas), a opção por analisar exclusivamente os decretos presidenciais numerados decorre de sua posição institucional no ordenamento jurídico. Esses decretos possuem caráter normativo geral, força normativa imediata e são editados diretamente pelo Presidente da República para regulamentar leis e organizar a administração pública (Brasil, 1988). Em contraste, os decretos não numerados possuem objetivo concreto e específico, sem caráter normativo, enquanto os atos infradecreto (como portarias, instruções normativas e resoluções) são editados por autoridades singulares (como os Ministros de Estado, por exemplo) ou colegiados e refletem decisões administrativas descentralizadas e sem a necessidade da influência do Presidente. Por isso, ao concentrar-se nos decretos numerados, o ensaio opta por capturar de forma mais direta as prioridades substantivas expressas pelo Chefe do Executivo (Brasil, 2024).

Governos e legislaturas produzem de forma contínua uma ampla variedade de documentos escritos, como projetos de lei, emendas, discursos, relatórios, normas aprovadas, circulares administrativas e comunicados oficiais. Esses textos frequentemente expressam conteúdos relacionados a políticas públicas, posições dos atores políticos sobre temas específicos, bem como mensagens direcionadas ao público ou ao eleitorado. Isso ocorre porque os textos constituem um dos principais registros observáveis do

comportamento político, sendo amplamente difundidos e duráveis ao longo do tempo (Monroe; Schrodt, 2009 *apud* Benoit, 2020, p. 1).

Para analisar um volume elevado de documentos e extrair informações capazes de caracterizar sistematicamente seu conteúdo, é necessário empregar uma estratégia empírica apropriada. E, esse é o principal objetivo da análise de conteúdo, definida como um método que realiza uma análise sistemática, objetiva e, em muitos casos, quantitativa das mensagens presentes em textos (Neuendorf, 2017).

De modo geral, a análise de conteúdo pode ser orientada para diferentes dimensões do texto (Bauer, 2015). A literatura costuma distinguir entre uma dimensão sintática, voltada aos meios de expressão e à forma como algo é dito ou escrito, e uma dimensão semântica, centrada no conteúdo substantivo das mensagens, isto é, no que é efetivamente dito em um texto. Este ensaio insere-se explicitamente nessa segunda perspectiva, ao buscar identificar e classificar os temas de políticas públicas expressos nos decretos presidenciais.

O uso da análise de conteúdo produziu, ao longo do tempo, resultados relevantes em diversas áreas das Ciências Sociais (Neuendorf, 2017). Entre os exemplos mais consolidados estão os estudos do *Manifesto Research Group*, dedicados à análise de programas eleitorais e manifestos partidários, e o *Comparative Agendas Project*, voltado à mensuração e comparação das agendas de políticas públicas em diferentes países (Izumi; Moreira, 2018).

Mais recentemente, a ampliação da disponibilidade de documentos políticos em formato digital (Benoit, 2020), combinada aos avanços em técnicas computacionais de análise textual (Grimmer; Roberts; Stewart, 2022; Izumi; Moreira, 2018), abriu uma janela de oportunidade para análises mais sofisticadas do texto político. Esse contexto tem permitido o desenvolvimento de novas ferramentas metodológicas capazes de sistematizar grandes corpora documentais e ampliar as possibilidades interpretativas nos estudos sobre políticas públicas e instituições políticas.

Uma das possibilidades metodológicas abertas por esse contexto é a análise de conteúdo supervisionada, que parte de categorias previamente definidas pelo pesquisador (Grimmer; Roberts; Stewart, 2022; Izumi; Moreira, 2018). Diferentemente das abordagens exploratórias, nesse tipo de análise,

um algoritmo é treinado a partir de exemplos já classificados, aprendendo a reconhecer padrões linguísticos associados a cada tema. De forma intuitiva, esse processo pode ser comparado ao treinamento de um assistente que aprende a organizar documentos observando classificações feitas por um especialista. Ao analisar um conjunto inicial de textos rotulados, por exemplo, decretos previamente identificados como relativos à Administração Pública, Política Externa ou Defesa, o modelo passa a associar certas palavras, expressões e combinações linguísticas a cada uma dessas categorias.

Uma analogia simples ajuda a compreender essa lógica. Imagine um estagiário recém-chegado a um gabinete ministerial que precisa organizar centenas de documentos por área temática. Inicialmente, um assessor experiente separa alguns documentos e explica por que cada um pertence a determinada área. Com o tempo, o estagiário aprende que textos que mencionam termos como *organização administrativa*, *estrutura ministerial* ou *competências* tendem a se referir à Administração Pública, enquanto referências a *tratados*, *cooperação internacional* ou *relações diplomáticas* indicam Política Externa. A análise supervisionada funciona de maneira semelhante: após aprender com exemplos, o algoritmo passa a classificar automaticamente novos textos, aplicando de forma consistente os critérios previamente estabelecidos pelo pesquisador a um grande volume de documentos.

Para a realização dessa análise foram utilizados os decretos presidenciais editados pelo poder Executivo entre o período de 1995 a 2025, que corresponde aos mandatos de Cardoso I e II, Silva I e II, Rousseff I e II, Temer, Bolsonaro e os três primeiros anos do governo Silva III. Como unidade textual de análise, utiliza-se a ementa de cada decreto, por se tratar de um resumo oficial que sintetiza seu conteúdo normativo.

O texto da ementa e outras informações descritivas dos decretos foram coletadas no Portal da Legislação da Presidência da República (<https://www4.planalto.gov.br/legislacao/portal-legis/legislacao-1/decretos1>) e sistematizados em uma planilha *.xlsx*, posteriormente importada para a linguagem de programação *R*, onde foram executadas a análise supervisionada e as estatísticas descritivas apresentadas nos resultados.

Para implementar a análise de conteúdo supervisionado o procedimento de classificação segue as práticas usuais recomendadas pela literatura, que é composto por seis etapas: 1) construção de um corpus de treinamento com variabilidade temática; 2) a classificação dos documentos segundo a classificação política identificada; 3) a conversão dos textos em uma base estruturada de dados; 4) o treinamento de um modelo supervisionado; 5) a predição dos códigos temáticos para os documentos não classificados e 6) a avaliação dos resultados obtidos (Kaufman; Rogowski, 2024).

O *corpus* de treinamento utilizado neste estudo é composto por 5.643 decretos previamente classificados (cerca de 49,3% do *corpus* total). Desse total, 3.824 decretos correspondem a todos os decretos editados em Silva I e II e Rousseff I, cuja classificação temática foi obtida a partir da base compartilhada na página do *Comparative Agendas Project – Brazil*, ou CAP – Brasil (<https://www.comparativeagendas.net/project/brazil>). Para ampliar a cobertura temporal e garantir maior heterogeneidade política, esse conjunto foi complementado por uma amostra de 1.819 decretos dos mandatos de Cardoso I e II, Rousseff II, Temer, Bolsonaro e Silva III, classificados manualmente segundo a mesma taxonomia temática. Esse procedimento resultou em uma base de treinamento robusta para classificar o *corpus* total de 11.499.

A classificação temática utilizada para identificar quais são os temas de políticas públicas presente nos decretos é realizada a partir da taxonomia proposta por Baumgartner e Jones (1993), desenvolvedores do *Comparative Agendas Project* nos Estados Unidos e adaptado ao contexto institucional brasileiro através de representantes brasileiros do projeto estadunidense.

Esse esquema de classificação organiza as políticas públicas em 23 categorias e quase 230 subcategorias dentro das categorias maiores. Cada categoria representa um campo relativamente homogêneo de ação do Estado, permitindo identificar de forma sistemática quais áreas de políticas públicas são mobilizadas pelo Executivo por meio dos decretos presidenciais. A lista completa dessas categorias e os seus respectivos códigos é apresentada neste quadro abaixo como parte do procedimento de classificação.

Quadro 1 – Códigos do *Comparative Agendas Project Brazil*

Códigos

1. Macroeconomia
2. Direitos civis, políticos, liberdades e minorias
3. Saúde
4. Agricultura, Pecuária e pesca
5. Trabalho, emprego e previdência
6. Educação
7. Meio-Ambiente
8. Energia
9. Imigração e Refugiados
10. Transportes
12. Judiciário, Justiça, Crimes e Violência
13. Políticas Sociais
14. Habitação, Infraestrutura e Reforma Agrária
15. Sistema Bancário, Instituições Financeiras e Comércio Interno
16. Defesa, Forças Armadas, Militares e Guerra
17. Ciência, Tecnologia e Comunicações
18. Comércio Exterior, Importações e Exportações
19. Relações Internacionais e Política Externa
20. Governo e Administração Pública
21. Território e Recursos Naturais
23. Cultura, Esporte e Lazer

Fonte: elaboração própria com base no *Codebook do Comparative Agenda Project – Brazil* (*Brazilian Policy Agendas Project*, 2019)

A utilização de um esquema de categorias previamente definido é fundamental para a aplicação da análise de conteúdo supervisionada. A partir de um conjunto de decretos previamente classificados segundo essas áreas políticas, o modelo aprende a associar padrões linguísticos presentes nas ementas, como termos, expressões e combinações recorrentes, às respectivas áreas de políticas públicas. Por exemplo, ele vai associar “Aeronáutica”, “Marinha”, “tropas”, “armas e munições” ao tópico 16 que corresponde a políticas públicas de Defesa, como a ementa “Dispõe sobre os Regulamentos de Uniformes da Marinha, do Exército e da Aeronáutica” do decreto 8.705 editado em 6 de abril de 2016 no segundo governo Rousseff.

Após a realização das etapas de 1 a 4, a etapa de 5 que consiste na predição do modelo, os textos das ementas dos decretos são convertidos em uma base estruturada de dados (*text-to-data*), por meio de procedimentos padrão de pré-processamento textual (com base na remoção de pontuações, números, acentos e *stepwords* para auxiliar o algoritmo a processar mais rápido) (Grimmer; Roberts; Stewart, 2022). Cada decreto é representado como uma unidade observacional, e suas características linguísticas, como palavras e combinações recorrentes, são utilizadas como insumos para a modelagem. A relação entre esses padrões textuais e os áreas de políticas públicas previamente atribuídos é então estimada por meio de um modelo de *Random Forest Classification*, escolhido por sua capacidade de lidar com alta dimensionalidade textual e interações complexas entre variáveis (Kaufman; Rogowski, 2024).

Uma vez treinado, o algoritmo passa a classificar automaticamente os demais decretos do corpus, aplicando de forma consistente o mesmo critério de codificação a todo o conjunto de documentos. Esse procedimento garante comparabilidade temporal e substantiva, além de permitir a análise da agenda administrativa do Executivo brasileiro em larga escala. Os resultados serão apresentados na próxima seção do artigo.

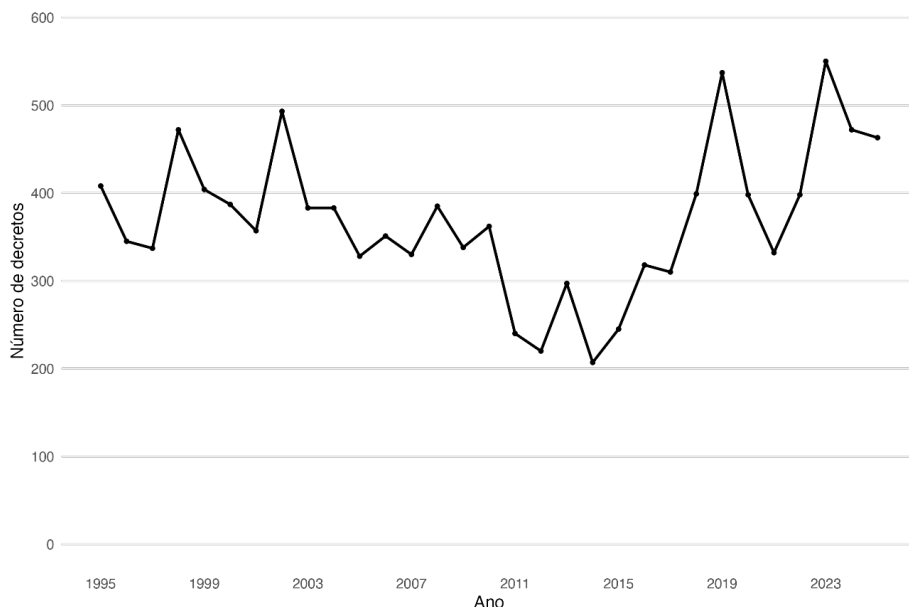
3 Análise dos decretos

3.1 Análise Exploratória dos Decretos (1995 – 2025)

Entre 1995 e 2025, os presidentes brasileiros editaram 11.449 decretos. O Gráfico 1 apresenta a evolução anual do número de decretos presidenciais numerados editados pelo Executivo brasileiro entre 1995 e 2025. Os maiores volumes de decretos concentram-se em 2023 (537), 2019 (537) e 2002 (493). Os níveis mais elevados observados em 2019 e 2023 estão associados com períodos de transição governamental, marcados por reconfigurações nas estruturas ministeriais e redefinições das prioridades administrativas dos novos chefes do Executivo. Nesses contextos, os decretos presidenciais tendem a ser mobilizados como instrumentos de reorganização administrativa e de implementação inicial da agenda governamental, permitindo ao Executivo redefinir prioridades e alinhar em conjunto com a burocracia as novas preferências políticas do governo recém-empossado.

Em contraste, os menores volumes de decretos concentram-se a partir de 2011, com destaque para 2014 (207), seguido por 2012 (220) e 2011 (240). Esse período corresponde ao primeiro governo Rousseff, caracterizado por uma continuidade programática e administrava em relação aos governos Silva I e II, dado que a transição entre governos ocorreu dentro do mesmo partido, garantindo as estruturas centrais administrativas do poder Executivo.

Gráfico 1 – Decretos Presidenciais Numerados (1995 – 2025)



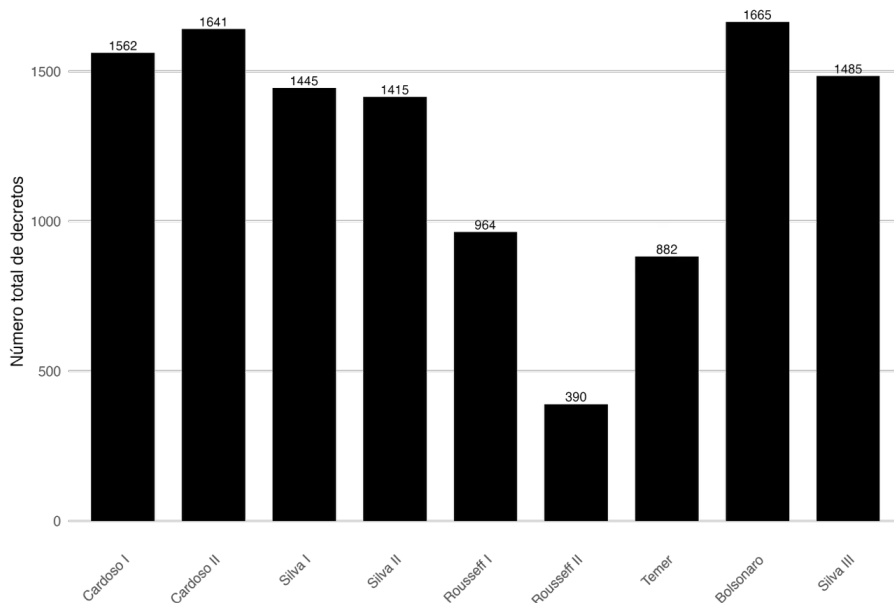
Fonte: elaboração própria a partir do Portal da Legislação

O Gráfico 2 apresenta a quantidade total de decretos presidenciais numerados editados por cada governo no período analisado. Observa-se que os maiores volumes se concentram nos governos Bolsonaro (1.665), Cardoso II (1.641) e Cardoso I (1.562), enquanto os menores totais correspondem aos governos Rousseff II (390), Rousseff I (964) e Temer (882). A menor produção observada nos governos Rousseff II e Temer está diretamente associada à duração reduzida desses mandatos, decorrente do processo de impedimento da presidente Rousseff (Limongi, 2023). O segundo governo Rousseff foi interrompido em 12 de maio de 2016

Os governos que menos editaram decretos, foram os governos Rousseff II e Temer, pois tiveram os menores mandatos. Por conta do impedimento da presidente, o governo Rousseff II finalizou em 12 de maio de 2016, quando inicia-se o governo interino de Temer, que assumiu definitivamente em 31 de agosto de 2016, quando concluído o processo de impedimento da Presidente Rousseff. O segundo governo Rousseff foi interrompido em 12

de maio de 2016, data a partir da qual Michel Temer assumiu interinamente a Presidência, tornando-se Presidente efetivo em 31 de agosto de 2016, após a conclusão do processo de impedimento.

Gráfico 2 – Quantidade total de decretos numerados por mandato do Executivo



Fonte: elaboração própria do Portal da Legislação

Diante dessa heterogeneidade na duração dos mandatos, este ensaio adota uma medida padronizada de produção de decretos, calculada como a razão entre o número total de decretos editados por cada governo e o número de dias efetivos no cargo. A análise baseada nessa métrica revela que o maior nível médio diário de decretos é registrado no terceiro governo de Silva (1,36 decretos por dia), seguido pelos governos Bolsonaro (1,14) e Cardoso (1,12). Em contraste, as menores taxas concentram-se nos governos Rousseff I (0,66) e Rousseff II (0,79).

Uma interpretação possível para os baixos níveis de edição de decretos observados nos governos Rousseff é proposta por Inácio, em análise divulgada por Odilla (2019). Segundo essa interpretação, presidentes que

conseguem aprovar um maior volume de legislação tendem a mobilizar com mais intensidade os decretos presidenciais, uma vez que estes funcionam como instrumentos de implementação e regulamentação das leis aprovadas. No caso do governo Rousseff II, a curta duração do mandato, em meio a um contexto de elevada instabilidade política e ao avanço do processo de impedimento (Limongi, 2023), limitou significativamente a tramitação e aprovação de novas proposições legislativas no Congresso. Como consequência, reduziu-se também a demanda administrativa por decretos voltados à regulamentação e operacionalização de políticas públicas (Odilla, 2019).

3.2 Conteúdo substantivo dos decretos

O conteúdo substantivo dos decretos presidenciais tem sido objeto de investigação em diferentes áreas do conhecimento. Dada a amplitude das atividades do Estado, poucas áreas da vida social deixaram de ser impactadas pelas decisões expressas nesses textos, o que explica o interesse recorrente da literatura por esse tipo de instrumento. Ainda assim, grande parte dos estudos existentes tende a concentrar-se em tipos específicos de decretos ou em análises voltadas a seus aspectos jurídicos e aos efeitos socioeconômicos das políticas públicas por eles reguladas. Como resultado, predominam estudos de caso isolados, ao passo que análises sistemáticas que buscam apreender a agenda administrativa presidencial em seu conjunto permanecem relativamente escassas. Nesse contexto, alguns trabalhos se destacam por oferecer referências empíricas e metodológicas importantes, servindo de base para a interpretação dos resultados apresentados neste ensaio.

O primeiro estudo que merece destaque é o de Camila Porfiro (2025). Em seu livro decorrente de sua pesquisa de dissertação, a autora oferece um panorama detalhado e sistemático do uso dos decretos numerados entre 1990 e 2022, combinando estatísticas descritivas com análises de casos selecionados. Embora fundamentais para compreender os limites normativos e os mecanismos de controle desses atos, essas contribuições têm como foco principal a dimensão jurídica dos decretos, dedicando menor

atenção à caracterização sistemática da agenda substantiva do Executivo sob uma perspectiva comparativa e longitudinal.

Avanços importantes nesse sentido são encontrados nos trabalhos de Inácio e colaboradores, que empregam técnicas de análise de conteúdo automatizada para examinar os decretos presidenciais enquanto expressão da agenda administrativa. Em Ribeiro *et al.* (2022), os autores analisam decretos numerados entre 2000 e 2019, combinando modelos não supervisionados e supervisionados, e mostram que a atuação presidencial se concentra majoritariamente em temas como Administração Pública, Orçamento, Economia, Defesa e Política Externa.

Em estudo posterior, Inácio, Recch e Valencia (2023) ampliam esse escopo ao analisar, por meio de Structural Topic Modeling, a agenda administrativa em seis países latino-americanos (Argentina, Brasil, Chile, Colômbia, Paraguai e Peru) entre 1990 e 2017, incluindo tanto decretos numerados quanto não numerados no caso brasileiro. Para o Brasil, os resultados destacam tópicos associados a reformas de propriedade da terra, como desapropriações e demarcações para reforma agrária, além de transferências orçamentárias, nomeações, política externa e implementação de políticas públicas.

O estudo também identifica variações substantivas entre governos. Nos governos Cardoso, os decretos concentraram-se em temas ligados à propriedade da terra, regulação de serviços e transferências, enquanto nos governos Silva I e II e Rousseff I e II observa-se maior ênfase em decretos voltados à implementação legislativa e a políticas econômicas de caráter anticíclico, como investimentos em infraestrutura. O governo Temer, por sua vez, apresentou maior concentração em regulações e questões orçamentárias, e o artigo dedica ainda um estudo de caso específico aos decretos relacionados à pandemia de Covid-19 durante o governo Bolsonaro.

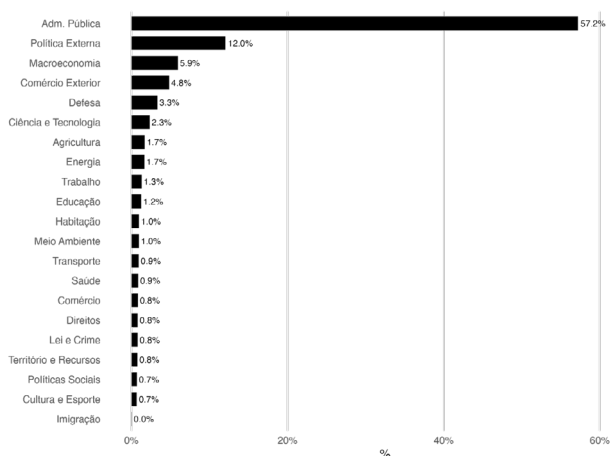
O presente ensaio dialoga diretamente com essa literatura, mas propõe uma contribuição distinta. Ao focar exclusivamente nos decretos presidenciais numerados emitidos entre 1995 e 2025, e ao empregar uma estratégia de classificação supervisionada baseada em Random Forest Classification, o estudo oferece uma descrição sistemática e comparável dos temas de políticas públicas mobilizados pelo Executivo brasileiro ao longo de três

décadas, permitindo identificar nuances relevantes da agenda administrativa dos novos presidentes que ocuparam o cargo no período analisado.

O Gráfico 3 apresenta a distribuição percentual dos decretos presidenciais numerados por áreas de políticas públicas ao longo do período analisado. Observa-se uma forte concentração da agenda administrativa em poucos domínios, com o destaque para Administração Pública, Política Externa, Macroeconomia, Comércio Exterior e Defesa. Esse padrão indica que os decretos presidenciais são mobilizados predominantemente como instrumentos de organização do aparato estatal, coordenação administrativa e atuação do Executivo em áreas estratégicas, mais do que como um mecanismo pelo qual os presidentes possam vir a formular políticas públicas sem a anuência do poder Legislativo.

Em contraste, áreas de maior saliência social, como Saúde, Educação e Trabalho, apresentam participação relativa menor na agenda administrativa expressa pelos decretos presidenciais. Esse padrão sugere que temas com maior potencial de conflito redistributivo e maior visibilidade política tendem a ser tratados com maior frequência por meio do processo legislativo ordinário, ao passo que os decretos são mobilizados, em grande medida, para o cumprimento de sua função constitucional de regulamentação e organização da ação administrativa.

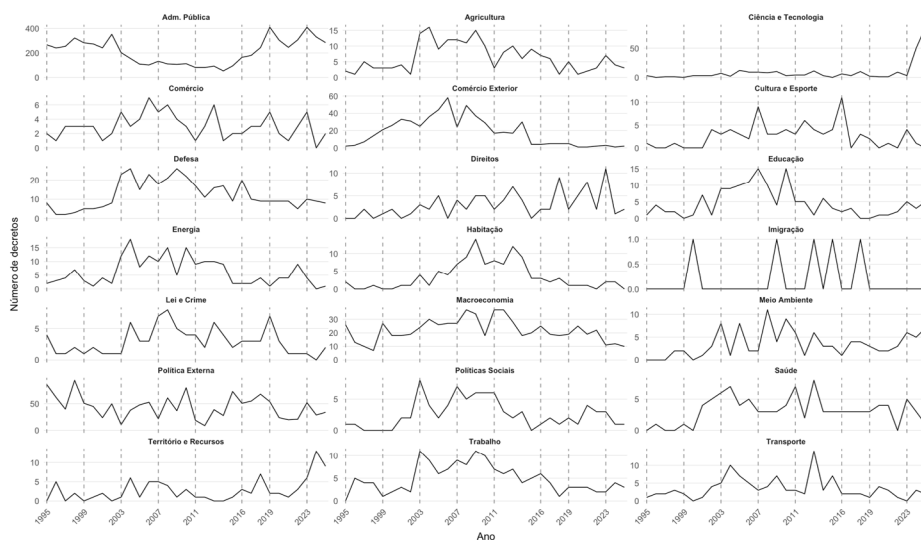
Gráfico 3 – Temas dos decretos presidenciais



Fonte: elaboração própria a partir do Portal da Legislação

O Gráfico 4 aprofunda a análise ao apresentar a dinâmica temporal dos decretos por área de política pública entre 1995 e 2025. Diferentemente da distribuição agregada apresentada no Gráfico 3, essa distribuição permite observar as variações substantivas da agenda administrativa de cada chefe do Executivo, bem como a partir de contextos políticos e conjunturais distintos, permitindo observar padrões de continuidades e rupturas entre cada governo.

Gráfico 4 – Decretos presidenciais por áreas de política pública



Fonte: elaboração própria a partir do Portal da Legislação

Durante os governos Cardoso I e II, observa-se forte concentração de decretos em temas relacionados à Administração Pública, em grande medida associada à agenda de reformas do Estado e às políticas de privatização. Também se inserem nesse domínio os decretos voltados à reparação e indenização de familiares de pessoas desaparecidas durante a ditadura militar, como os Decretos nº 2.081 e nº 1.898, ambos de 1996. Outro eixo recorrente da produção normativa nesse período refere-se à Macroeconomia, refletindo o processo de estabilização econômica e consolidação do Plano Real. Além disso, os decretos relacionados à Política Externa assumem papel

relevante ao longo dos oito anos de governo, com destaque para aqueles de caráter estruturante do MERCOSUL.

Nos governos Lula I e II, entre 2003 e 2010, observa-se uma ampliação e diversificação temática da agenda administrativa quando comparada ao período anterior. Há aumento expressivo de decretos nas áreas de Agricultura, Energia, Comércio Exterior e Educação, refletindo a expansão da atuação estatal e a incorporação de novas prioridades governamentais. Ainda assim, os principais temas mobilizados por meio dos decretos permanecem concentrados em Administração Pública, Trabalho, Política Externa, Defesa e Macroeconomia, indicando a persistência de áreas centrais de coordenação e atuação do Executivo ao longo do tempo.

Durante os governos Rousseff I e II, como já antecipado na seção anterior, observa-se uma menor edição de decretos presidenciais quando comparados aos governos anteriores. Esse período é marcado mais por uma lógica de continuidade do que de ruptura em relação aos governos Lula I e II (Porfiro, 2025). Ainda assim, identifica-se um aumento relativo de decretos nas áreas de Administração Pública, Habitação e Infraestrutura — categoria na qual se inserem diversos decretos relacionados ao Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) —, bem como em temas ligados a Transportes. Em contrapartida, nota-se uma redução na edição de decretos relacionados à Agricultura, Comércio Exterior, Educação e Energia, áreas que haviam sido mais frequentes nos governos anteriores.

Com o afastamento da presidente Dilma Rousseff no decorrer de seu segundo mandato e o início do governo interino de Michel Temer, em maio de 2016, observa-se uma inflexão na agenda administrativa expressa pelos decretos presidenciais. Nesse período, há um aumento significativo de atos relacionados à Administração Pública, o que é compatível com o processo de reorganização da estrutura administrativa e burocrática do novo governo. Também ganham relevo decretos associados ao Comércio — entendidos aqui como aqueles voltados à regulamentação de bens e serviços — e a temas relacionados ao Território e à Gestão de Recursos Naturais, refletindo a reorientação das prioridades governamentais. Além disso, observa-se maior incidência de decretos ligados à Macroeconomia,

em consonância com o contexto de crise econômica que marcou a segunda metade da década passada.

Durante o governo Bolsonaro, observa-se um aumento expressivo da edição de decretos em temas relacionados à administração pública, à lei e ao crime, sobretudo no primeiro ano de mandato, em 2019. Em contraste, verifica-se uma redução relativa de decretos associados ao Meio Ambiente e à Política Externa ao longo do período. As áreas de Políticas Sociais e Saúde apresentam comportamento distinto: decretos relacionados à Saúde tornam-se mais frequentes em 2020 e 2021, em resposta direta à pandemia de Covid-19, enquanto Políticas Sociais ganham maior centralidade nos anos de 2021 e 2022, refletindo medidas de mitigação dos efeitos socioeconômicos da crise sanitária e por conta do ciclo eleitoral. A partir de 2022, observa-se uma redução da incidência de decretos nessas áreas, acompanhando a perda de centralidade da pandemia na agenda governamental, que muitas vezes eram expressas nas portarias e instruções normativas do Ministério da Saúde.

Apesar de o governo ainda não estar concluído, optou-se por analisar os três primeiros anos do governo Lula III. Nesse período, a área de Administração Pública assume papel central na agenda dos decretos, principalmente no ano de 2023, o que é compatível com a transição entre governos com orientações políticas substancialmente distintas. Em comparação ao governo Bolsonaro, observa-se um aumento de decretos relacionados à Educação, Meio Ambiente, ao Comércio Doméstico e à Política Externa. Destacam-se, ainda, duas áreas que ganham especial intensidade no terceiro governo Lula: Ciência e Tecnologia, sobretudo em razão de decretos de concessão e renovação de outorgas de emissoras de radiodifusão, e Território e Recursos Naturais, refletindo o aumento de atos voltados à demarcação de terras indígenas e quilombolas.

4 Conclusão

Este ensaio teve como objetivo mapear o conteúdo substantivo da agenda administrativa do Executivo federal brasileiro a partir dos decretos presidenciais numerados editados entre 1995 e 2025. Ao empregar uma

estratégia de análise de conteúdo supervisionada, o trabalho buscou oferecer uma descrição comparável e longitudinal das áreas de políticas públicas mobilizadas por diferentes governos, contribuindo para a compreensão do papel dos decretos como instrumentos centrais da ação presidencial.

Os resultados indicam que a agenda administrativa expressa pelos decretos é fortemente concentrada em poucos domínios, sobretudo Administração Pública, Política Externa, Macroeconomia, Comércio Exterior e Defesa. Essa concentração sugere que os decretos são utilizados prioritariamente como mecanismos de coordenação administrativa, organização do aparato estatal e implementação de decisões em áreas nas quais o Executivo dispõe de maior autonomia institucional, enquanto políticas socialmente mais pertinentes tendem a ser tratadas através do processo legislativo.

De modo geral, os achados deste ensaio convergem com resultados apresentados por estudos anteriores, como os de Porfiro (2025) e Inácio e colaboradores (Ribeiro *et al.*, 2022; Inácio; Recch; Valencia, 2023), tanto no que diz respeito à centralidade da Administração Pública quanto à relevância de áreas como Política Externa e Macroeconomia. A análise aqui desenvolvida reforça essas evidências ao estendê-las para um período mais longo e ao empregar uma estratégia supervisionada de classificação temática aplicada exclusivamente aos decretos numerados.

Por fim, este estudo apresenta limitações que devem ser reconhecidas. A elevada concentração de decretos na área de Administração Pública (que corresponde a cerca de 60% dos decretos classificados) pode influenciar o desempenho do modelo preditivo, potencialmente atraindo documentos de outras áreas para essa categoria. Pesquisas futuras podem avançar nesse ponto por meio do uso de modelos balanceados, da aplicação de diferentes algoritmos de classificação e da análise do texto integral dos decretos, para além das ementas (como foi empregado aqui), bem como por processos adicionais de validação manual. Ainda assim, o ensaio oferece uma contribuição relevante para a compreensão do funcionamento do Executivo brasileiro e do papel dos decretos presidenciais na estruturação da agenda administrativa ao longo do tempo.

5 Referências

BAUER, Martin. Análise de Conteúdo clássica: uma revisão. *In*: BAUER, Martin; GASKELL, George (org.). **Pesquisa Qualitativa com texto, imagem e som: um manual prático**. 13 ed. Petrópolis: Vozes, 2015.

BAUMGARTNER, Frank; JONES, Bryan. **Agendas and Instability in American Politics**. Chicago: University of Chicago Press, 1993.

BENOIT, Ken. Text as data: an overview. *In*: CURINI, Luigi; FRANZES, Robert (org.). **The Sage Handbook of Research Methods in Political Science and International Relations**. London: SAGE Publishing, 2020.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em 26 jan. 2026.

BRASIL. **Decreto nº 12.002, de 22 de abril de 2024**. Estabelece normas para elaboração, redação, alteração e consolidação de atos normativos. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2024/decreto/d12002.htm. Acesso em: 26 jan. 2026.

BRAZILIAN POLICY AGENDAS PROJECT. **Manual de Codificação**. Disponível em: https://minio.la.utexas.edu/compagendas/codebookfiles/CodeManual_Junho_2019_4_3.pdf. Acesso em 26 jan. 2026.

COHEN, Jeffrey. **The President's Legislative Policy Agenda, 1789 – 2002**. Cambridge: Cambridge University Press. 2012.

GRIMMER, Justin; ROBERTS, Margaret; STEWART, Brandon. **Text as data: a new framework for Machine Learning and the Social Sciences**. Princeton: Princeton University Press, 2022.

INÁCIO, Magna; RECCH, Felipe; VALENCIA, Carolina. The Power of Administrative Decisions of Latin American Presidents. *In*: LLANOS, Mariana; LEIV, Marsteindtredet (edit.). **Latin America in times of turbulence: presidentialism under stress**. New York: Routledge, 2023.

IZUMI, Maurício; MOREIRA, Davi. O texto como dado: desafios e oportunidades para as Ciências Sociais. **Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais**, São Paulo, v. 2, n. 86, p. 138 – 174, out. 2018.

KAUFMAN, Aaron; ROGOWSKI, Jon. Presidential Policymaking, 1877-2020. **Political Science Research and Methods**, v. 12, n. 4, p. 687 – 705, 2024.

LIMONGI, Fernando. **Operação impeachment**: Dilma Rousseff e o Brasil da Lava Jato. 1. ed. São Paulo: Todavia, 2023.

NEUENDORF, Kimberly. **The Content Analysis Guidebook**. Second Edition, Thousand Oaks, California: SAGE Publications, Inc, 2017

ODILLA, Fernanda. Dos EUA ao Brasil, como presidentes tentam governar sem Congresso. **BBC News Brasil**, Londres, 17 jun. 2019. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-48505310>. Acesso em: 26 jan. 2026.

PORFIRO, Camila. **Decretos presidenciais**: limites constitucionais e dimensões de controle. 2ª edição. Belo Horizonte: Fórum, 2025.

RIBEIRO, André; ARAÚJO, Othávio; OLIVEIRA, Leonardo; INÁCIO, Magna. **The Executive Branch decision in Brazil**: a study of administrative decrees trough machine learning and network analysis. PLoS ONE, v. 17, nº 7. 2022.



Educação, raça e violência: o Programa Pé-de-Meia e seus efeitos na permanência escolar e prevenção criminal entre jovens negros

4

SUMÁRIO

1. Introdução
2. Raça, juventude e desigualdades educacionais no Brasil
3. Violência, raça e vulnerabilidade juvenil
4. O Programa Pé-de-Meia e a educação como política pública de prevenção da violência racializada
5. Conclusão
6. Referências

Educação, raça e violência: o Programa Pé-de-Meia e seus efeitos na permanência escolar e prevenção criminal entre jovens negros

Carolina Fernandes Nery Graduanda em Direito pela Universidade Católica Dom Bosco (UCDB).

RESUMO O presente ensaio examina a relação entre educação, raça e violência no Brasil, analisando o Programa Pé-de-Meia como política pública de permanência escolar voltada à promoção do direito à educação e à redução da exposição de jovens negros à violência. A pesquisa adota abordagem exploratória, qualitativa e documental, fundamentada em revisão bibliográfica e na análise de dados demográficos. À luz do Índice de Vulnerabilidade da Juventude Negra à Violência (IVJN-V), são examinadas iniciativas estatais direcionadas ao enfrentamento dessas desigualdades, com destaque para o Plano Juventude Negra Viva e para o Programa Pé-de-Meia, compreendido como política de incentivo à permanência escolar, com potencial efeito indireto na prevenção da criminalidade. Trata-se de ensaio teórico, baseado em revisão bibliográfica e análise exploratória de políticas públicas, que busca articular os campos da educação, das relações raciais e da segurança pública, defendendo o fortalecimento de estratégias intersetoriais para a promoção da justiça racial no Brasil.

PALAVRAS-CHAVE

Juventude Negra
— Permanência escolar —
Políticas públicas educacionais
— Programa Pé-de-Meia
— Prevenção criminal.

1 Introdução

A interseccionalidade entre educação, raça e violência permeia o cotidiano brasileiro e constitui um dos eixos centrais do debate sobre desigualdades sociais e políticas públicas no país. Marcada por profundas assimetrias, a história social brasileira exterioriza uma notável desigualdade no acesso a direitos fundamentais e na exposição a condições de violência e vulnerabilidade socioeconômica. Essa disparidade sistêmica não é distribuída de maneira aleatória, mas segue um profundo recorte étnico-racial que ultrapassa questões monetárias. Esta realidade impacta a maior parte da nação, considerando que 55,5% da população brasileira se autodeclara como preta ou parda (aproximadamente 112 milhões de cidadãos), conforme os dados do Censo Demográfico de 2022.

À luz dessa perspectiva, a juventude negra ocupa uma posição particularmente vulnerável ao enfrentar mais barreiras no exercício efetivo de sua cidadania. Essa problemática demanda atenção imediata, visto que esses jovens entre 15 e 29 anos representam aproximadamente 23% da população brasileira, número de profunda relevância para o desenvolvimento econômico e social do país. Na medida que esse contingente expressivo de cidadãos é desproporcionalmente afetado pela evasão escolar, pela precarização das condições de vida e por uma precoce e maior exposição à violência, os impactos em múltiplas dimensões de suas vidas constituem um problema público de alta relevância que ecoa por toda a sociedade civil.

O Plano Juventude Negra Viva, criado em 2024, corrobora com a necessidade de arranjos institucionais transversais que atuem de forma articulada na democratização do acesso à educação e de outros incentivos socioeconômicos, enquanto mecanismo de proteção e enfrentamento à violência e à criminalidade que vitimizam de maneira desigual a juventude negra brasileira em relação aos demais segmentos juvenis. Por conseguinte, é criado o Índice de Vulnerabilidade da Juventude Negra à Violência (IVJ-N), um indicador de risco relativo de morte violenta de jovens segundo escolaridade e raça/cor, pensado para avaliar o caráter multifatorial da discussão sobre a influência e os efeitos da variável raça/cor na determinação da trajetória

de vida da população negra do país, com enfoque na esfera educacional, emprego e renda, desigualdade e mortalidade.

É preciso reconhecer o racismo estrutural como produtor de efeitos cumulativos na educação e em outras variáveis socioeconômicas na sociedade brasileira e, em razão disso, esses aspectos não podem ser vistos de forma isolada em relação à condição a que a população negra e parda, em particular a parcela juvenil, está submetida no Brasil.

Nesse cenário, o fortalecimento de políticas públicas educacionais assume um papel estratégico, visto que as escolas representam, frequentemente, a única face do Estado presente de forma contínua em comunidades marginalizadas, atuando como um espaço essencial de transmissão de conhecimento, socialização e qualificação de aptidões, que pode também operar como instrumento de contenção da violência estrutural e racializada que integra a rotina desses estudantes, por meio do incentivo à inclusão educacional e ao estímulo à mobilidade social.

O programa Pé-de-Meia, se destaca especialmente por buscar atingir o desafio da permanência escolar de jovens, cujas trajetórias educacionais são muitas vezes atravessadas por desigualdades raciais e socioeconômicas, sob uma perspectiva pecuniária, por meio do incentivo financeiro-educacional voltado a estudantes do ensino médio público que sejam beneficiários do Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (CadÚnico). Desse modo, políticas educacionais voltadas ao declínio da evasão escolar, a exemplo do Programa Pé-de-Meia, tendem a produzir efeitos que extrapolam o campo da educação, alcançando o âmbito da segurança pública e da prevenção da criminalidade.

Diante disso, o presente ensaio tem como objetivo analisar o impacto do Programa Pé-de-Meia na permanência escolar e seu potencial contributivo para a prevenção do crime a médio-longo prazo, considerando as desigualdades raciais que estruturam a experiência educacional dos jovens brasileiros negros e pardos. Trata-se de um ensaio teórico, fundamentado em revisão bibliográfica e avaliação exploratória de política pública, considerando a aplicação recente do programa, que visa articular os campos da educação, das relações raciais e da segurança pública.

Em um primeiro momento, serão apresentadas e analisadas as desigualdades educacionais racializadas que incidem sobre a juventude brasileira, seguidas pelo exame da vulnerabilidade juvenil e da exposição à violência sob a perspectiva racial, com base nos dados do Índice de Vulnerabilidade da Juventude Negra à Violência. Além disso, será avaliada a educação enquanto política pública de prevenção a criminalidade à luz do Plano Juventude Negra Viva, bem como o papel do Programa Pé-de-Meia como exemplo dessa iniciativa preventiva e a importância do seu fortalecimento no âmbito das ações governamentais.

O referido trabalho, apesar de analisar o papel central que a educação desempenha na prevenção da criminalidade, não busca atribuir a esse fator a responsabilidade exclusiva pelo enfrentamento da violência, desconsiderando outras dimensões estruturais. Assim, a trajetória educacional deve ser compreendida como parte de uma estratégia mais ampla de políticas públicas integradas, voltadas à promoção da justiça social e racial, que demanda fortalecimento institucional por seu caráter multissetorial.

2 Raça, juventude e desigualdades educacionais no Brasil

O estudo das desigualdades que marcam a sociedade brasileira não pode ser compreendido sem a incorporação da dimensão racial em sua análise. O sociólogo Carlos Hasenbalg, na obra *Lugar de Negro (1982)*, escrita em colaboração com a antropóloga Lelia Gonzalez, apresenta o acesso ao sistema educacional e às oportunidades de escolarização, como uma das dimensões constitutivas das desigualdades raciais. Iniciada na distribuição geográfica desproporcional de negros e brancos em regiões onde as oportunidades econômicas e educacionais são significativamente inferiores, o nível de discrepância educacional tende a se ampliar conforme os graus mais elevados de formação acadêmica.

O autor evidencia que na década de 1980, quando a obra foi publicada pela primeira vez, um grupo de pessoas brancas possuía uma oportunidade 1,55 vez maior que um grupo de pessoas pretas e pardas de completar entre

cinco e oito anos de estudo e uma oportunidade 3,5 vezes maior de cursar nove ou mais anos de estudo.

Atualmente, segundo o Plano Juventude Negra Viva (Brasil, 2024, p.140), com base em dados do IBGE sistematizados pelo Atlas das Juventudes, o analfabetismo entre pessoas de 15 anos ou mais atingia aproximadamente 11 milhões de brasileiros em 2019, com leve variação entre homens (6,9%) e mulheres (6,3%). O plano destaca ainda que o Atlas evidenciou um forte recorte racial desse indicador: entre pessoas pretas ou pardas da mesma faixa etária, a taxa de analfabetismo alcançava 8,9%, percentual mais que o dobro do registrado entre pessoas brancas (3,6%). No que se refere à juventude de 14 a 29 anos, o documento aponta que 20,2% não haviam concluído alguma etapa da educação básica em 2019, sendo que 71,7% desse contingente era composto por jovens pretos ou pardos. As desigualdades também se manifestam na conclusão do ensino médio, cuja taxa era de 76,8% entre pessoas brancas, contra 61,8% entre pretas e pardas, com destaque para a situação ainda mais desfavorável dos jovens homens negros, que apresentavam os piores indicadores educacionais.

Em um país marcado por desigualdades estruturais como o Brasil, o sistema educacional opera sob condições profundamente díspares a depender de sua localização territorial e do contexto social em que está inserida. Essas diferenças envolvem desde a infraestrutura escolar até a qualificação docente e podem ser ampliadas pela assimetria na qualidade de ensino entre redes pública e privada e instituições urbanas e rurais.

Nesse contexto, a juventude negra é significativamente mais exposta a situações de vulnerabilidade, que incidem diretamente sobre sua trajetória escolar. A necessidade da inserção precoce no mercado de trabalho, a descontinuidade de políticas educacionais decorrente de mudanças governamentais e a institucionalização da violência racial no ambiente educacional configuram um conjunto de condicionantes que comprometem a permanência, o desempenho acadêmico e a projeção de mobilidade social desses estudantes.

Nas palavras de Hasenbalg e Gonzales (1982, p. 84):

Quando são considerados os mecanismos sociais que obstruem a mobilidade social ascendente do negro, às práticas discriminatórias dos brancos devem ser acrescentados os efeitos derivados da internalização, pela maioria da população negra, de uma autoimagem desfavorável. Essa visão negativa do negro começa a ser transmitida nos textos escolares e está presente numa estética racista veiculada permanentemente pelos meios de comunicação de massa, além de estar incorporada num conjunto de estereótipos e representações populares. Dessa forma, as práticas discriminatórias, a tendência a evitar situações discriminatórias e a violência simbólica exercida contra o negro reforçam-se entre si de maneira a regular as aspirações do negro de acordo com o que o grupo racial dominante impõe e define como os “lugares apropriados” para as pessoas de cor.

A partir dos dados expostos, é possível observar que jovens negros apresentam piores indicadores educacionais quando comparados a jovens brancos, em especial no que se refere à permanência e à conclusão do ensino médio. Essas desigualdades são resultado de um processo histórico de marginalização e opressão racial, que até os dias de hoje contribui para a desmotivação e o afastamento progressivo dos estudantes negros e pardos dos ambientes acadêmicos.

A evasão escolar, nesse sentido, não deve ser interpretada como falha individual, mas como expressão de desigualdades estruturalmente concebidas que atravessam questões de raça e classe social. Os institutos educacionais, ao não reconhecer plenamente a necessidade de reorientação estratégica em suas políticas frente a essas diferenças, pode acabar reforçando processos de exclusão social em vidas já drasticamente marcadas pela vulnerabilidade. Assim, discutir permanência escolar implica reconhecer o racismo estrutural como elemento basilar da análise

3 Violência, raça e vulnerabilidade juvenil

A mortalidade juvenil e a incidência da violência entre essa parcela específica da população, na condição de vítima ou de autor, não é apenas um problema de segurança pública, mas um fenômeno social que reflete a posição hierárquica que a população negra ocupa na sociedade brasileira. O Plano Juventude Negra Viva, constata que a precariedade econômica, a segregação territorial e o acesso desigual a direitos fundamentais, configura um cenário em que a violência opera como mecanismo de reprodução das desigualdades raciais na população negra (Brasil, 2024).

O Índice de Vulnerabilidade da Juventude Negra à Violência (Brasil, 2024) contribui para essa análise ao evidenciar que os estudos que embasaram a criação do indicador, apontam que a escolaridade constitui variável determinante nas taxas de mortalidade juvenil, havendo correlação inversa entre anos de estudo e homicídios e ainda sendo possível identificar um padrão sistemático quando observado sob o recorte racial.

Tabela 1 — Risco relativo de morte por homicídio de jovens negros em comparação com jovens brancos segundo nível de escolaridade no Brasil e Grandes Regiões

Brasil e Grandes Regiões	Fundamental incompleto		Superior (incompleto ou completo)	
	2017	2021	2017	2021
Brasil	1,9	2,5	2,0	3,0
Região Norte	2,2	3	2,8	1,4
Região Nordeste	3,4	3,1	2,4	3,3
Região Sudeste	1,6	2,4	1,0	2,2
Região Sul	0,8	1,0	1,8	1,1
Região Centro-Oeste	1,6	1,5	1,1	1,9

Fonte: Ministério da Saúde/Datasus; IBGE (PNAD); Fórum Brasileiro de Segurança Pública; UNESCO, apud BRASIL (2024).

A tabela nos apresenta que, em 2017, jovens negros com ensino fundamental incompleto apresentavam probabilidade aproximadamente 1,9 vez maior de serem vítimas de homicídio em comparação a jovens brancos com o mesmo nível de escolaridade. Em 2021, essa desigualdade se intensificou, alcançando o dobro do risco. Observa-se ainda que a disparidade racial se mostra mais acentuada nos estratos educacionais mais elevados, uma vez que, naquele ano, jovens negros com ensino superior completo ou incompleto registraram, em âmbito nacional, cerca de três vezes mais chances de vitimização letal por homicídio em relação a jovens brancos com igual nível educacional, o que representa um crescimento de aproximadamente 50% quando comparado a 2017 (Brasil, 2024, p. 16).

Conforme apontado pelo Índice de Vulnerabilidade - IVJ-N, a violência no Brasil apresenta um forte recorte racial. O estudo deste fenômeno evidencia o marcador social existente na esfera da segurança pública em relação à população negra. Diante desse quadro, jovens negros com menor permanência escolar concentram níveis significativamente superiores de risco à violência letal, o que indica que esse fator está fortemente vinculado a trajetórias marcadas por exclusão institucional acumulada. A exposição precoce a cenários de violência e as cotidianas interações com a criminalidade e o sistema penal, intensificadas pela dificuldade de acesso a políticas públicas de inclusão e demais programas voltados à promoção da igualdade racial, contribuem para o processo de segregação que torna a violência um componente frequente do cotidiano da maioria da juventude negra do país e intensificam o grau de vulnerabilidade da vida dessas pessoas.

A vulnerabilidade juvenil, especialmente entre jovens negros, é agravada pela evasão escolar e pelas dificuldades em ingressar no mercado formal de trabalho. Afastados das instituições de ensino e em condições de desvantagem econômica, esses jovens passam a enfrentar maior exposição a criminalidade e aos ambientes marcados pela violência que decorrem dela.

Nesse contexto, a necessidade da obtenção rápida de recursos financeiros pode ser direcionada à facilidade oferecida pela prática de atos ilícitos, principalmente quando considerado que a população negra brasileira ocupa majoritariamente territórios historicamente negligenciados pelo poder público, onde a presença estatal se manifesta de forma seletiva,

muitas vezes por meio de políticas de repressão. Essa opressão institucional reforça a produção de um ambiente em que a violência se torna componente estruturante da socialização juvenil e impacta suas expectativas de futuro, vínculos comunitários e projetos de vida.

Infográfico 1 – Desigualdade Racial, Educação e mortalidade de Jovens Negros no Brasil.



Fonte: Brasil. Ministério da Igualdade Racial. Índice de Vulnerabilidade da Juventude Negra à Violência. Brasília: MIR; Fórum Brasileiro de Segurança Pública; UNESCO, 2024.

O Infográfico 1 evidencia que o aumento do risco relativo à violência ocorreu simultaneamente à queda das taxas de mortes violentas no país, tendência observada nos últimos anos. Em 2023, apesar de os índices de homicídios terem alcançado o menor patamar da série histórica analisada, que compreende o período de 2016 a 2023, tanto entre jovens negros quanto entre não negros, a probabilidade de um jovem preto ou pardo ser vítima de homicídio permanecia 3,1 vezes superior à dos demais jovens. Esse valor, inclusive, supera o registrado no início da série, em 2016, quando

a razão era de 2,7. Dessa forma, embora o Brasil tenha apresentado uma redução expressiva dos homicídios juvenis ao longo dos últimos oito anos, tal diminuição não se distribuiu de maneira homogênea entre os grupos raciais, o que resultou no aprofundamento da desigualdade entre os níveis de vitimização de jovens negros e não negros (Brasil, 2024, p. 16).

A análise dos dados apresentados evidencia que a violência juvenil no Brasil está profundamente vinculada a estruturas sociais marcadas pelo racismo e pela desigual distribuição de oportunidades. A manutenção de elevados níveis de vitimização letal entre jovens negros, mesmo em um contexto de redução geral das taxas de homicídio, demonstra que tais avanços não se distribuem de maneira equitativa entre os grupos raciais. Ainda que a escolaridade se apresente como fator associado à diminuição do risco de morte violenta, essa proteção não se manifesta de forma homogênea, uma vez que jovens negros permanecem mais expostos à violência em todos os níveis educacionais. Tal cenário reforça a compreensão da violência como expressão de trajetórias atravessadas por marginalização social, precarização das condições de vida e presença estatal deficiente, e não necessariamente como resultado de escolhas individuais isoladas.

Nesse sentido, a permanência escolar emerge, portanto, como elemento central na mitigação dessas vulnerabilidades, ao passo que sua interrupção tende a ampliar os riscos associados à criminalidade e à vitimização letal. É nesse ponto que políticas públicas educacionais, como o Programa Pé-de-Meia, assumem relevância estratégica ao atuar diretamente sobre um dos principais fatores de evasão escolar: a precariedade econômica. Ao incentivar a continuidade dos estudos por meio de apoio financeiro, o programa apresenta potencial para tensionar trajetórias marcadas pela exclusão educacional e, de forma indireta, contribuir para a prevenção da violência racializada. Assim, os dados analisados reforçam a necessidade de fortalecer iniciativas que articulem educação e proteção social como parte de uma estratégia mais ampla de enfrentamento das desigualdades raciais e da violência juvenil no Brasil.

4 O Programa Pé-de-Meia e a educação como política pública de prevenção da violência racializada

A partir da análise das desigualdades educacionais racializadas e de sua relação direta com a vulnerabilidade juvenil e a violência letal, torna-se possível compreender a educação não apenas como um direito social fundamental, mas também como um eixo estratégico de políticas públicas de caráter preventivo. No contexto brasileiro, historicamente marcado por profundas assimetrias raciais e socioeconômicas, o acesso desigual à escolarização e, sobretudo, a permanência no sistema educacional configuram fatores centrais na produção de trajetórias juvenis mais ou menos expostas a contextos de risco social e violência. Assim, políticas educacionais voltadas à redução da evasão escolar devem ser interpretadas como instrumentos indiretos, porém relevantes, de enfrentamento da violência racializada.

O Plano Juventude Negra Viva (Brasil, 2024) reforça essa compreensão ao reconhecer que a violência que incide de maneira desproporcional sobre a juventude negra não pode ser enfrentada exclusivamente por meio de estratégias repressivas de segurança pública. O documento destaca que a persistência das desigualdades raciais nos indicadores de mortalidade juvenil está diretamente relacionada à precarização das condições de vida, à segregação territorial e ao acesso desigual a políticas públicas estruturantes. Nesse sentido, o plano propõe a articulação intersetorial entre educação, assistência social, trabalho e renda como caminho para a construção de respostas mais eficazes e duradouras, deslocando o foco do enfrentamento da violência para suas causas estruturais.

A educação, nesse arranjo, assume papel central, especialmente em territórios historicamente negligenciados pelo poder público. As instituições escolares representam, em muitos desses contextos, a principal — e por vezes a única — presença contínua do Estado, atuando não apenas como

espaços de transmissão de conhecimento formal, mas também como instâncias de socialização, proteção e construção de perspectivas de futuro. Ao favorecer a permanência escolar, políticas educacionais contribuem para ampliar o capital social e simbólico dos estudantes, reduzindo sua exposição a dinâmicas de exclusão que frequentemente os aproximam de contextos de violência e criminalização.

É nesse cenário que o Programa Pé-de-Meia se insere como uma política pública de relevância estratégica. Criado com o objetivo de incentivar a permanência e a conclusão do ensino médio por estudantes da rede pública em situação de vulnerabilidade socioeconômica, o programa atua por meio da concessão de incentivos financeiros condicionados à frequência escolar e à conclusão das etapas educacionais. Ao focalizar jovens pertencentes a famílias inscritas no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (CadÚnico), o Pé-de-Meia incide diretamente sobre um dos principais fatores associados à evasão escolar: a necessidade de inserção precoce no mercado de trabalho para complementação da renda familiar.

Essa dimensão é particularmente relevante quando observada sob o recorte racial. Conforme demonstrado ao longo deste ensaio, jovens negros e pardos concentram os piores indicadores educacionais, sendo mais afetados pela evasão escolar e pela interrupção precoce das trajetórias de escolarização. Nesse sentido, ao reduzir a pressão econômica que leva ao abandono dos estudos, o Programa Pé-de-Meia tende a produzir efeitos positivos mais significativos justamente entre os grupos historicamente mais vulnerabilizados, contribuindo para a mitigação das desigualdades educacionais racializadas.

Embora o programa não tenha sido concebido explicitamente como uma política de segurança pública, seus potenciais impactos extrapolam o campo educacional. Os dados do Índice de Vulnerabilidade da Juventude Negra à Violência evidenciam que a escolaridade constitui uma variável fortemente associada à redução do risco de vitimização letal, ainda que não seja capaz, por si só, de neutralizar os efeitos do racismo estrutural. Ao ampliar as chances de permanência e conclusão do ensino médio, o Pé-de-Meia pode contribuir para reduzir a exposição de jovens negros a

contextos de informalidade laboral, criminalização seletiva e violência urbana, operando como um mecanismo indireto de prevenção da criminalidade.

Contudo, é fundamental reconhecer os limites dessa abordagem. A persistência de elevados níveis de risco relativo de morte violenta entre jovens negros mesmo em patamares mais altos de escolaridade revela que a educação, isoladamente, não é suficiente para romper com as dinâmicas de violência racializada. Essa constatação reforça a necessidade de compreender o Programa Pé-de-Meia como parte de uma estratégia mais ampla de políticas públicas integradas, que inclua o enfrentamento do racismo institucional, a ampliação do acesso ao trabalho formal e a promoção de políticas territoriais de inclusão social.

5 Conclusão

A análise desenvolvida ao longo deste ensaio permitiu evidenciar que a violência juvenil no Brasil não pode ser compreendida de maneira dissociada das desigualdades raciais e educacionais que estruturam a sociedade brasileira. Os dados apresentados demonstram que a juventude negra ocupa uma posição de desvantagem sistemática no acesso à educação, na permanência escolar e na conclusão do ensino médio, fatores que se articulam diretamente à maior exposição à violência letal e à vulnerabilidade social. Nesse sentido, a violência emerge não apenas como um problema de segurança pública, mas como expressão de trajetórias marcadas pela exclusão institucional, pela segregação territorial e pela negação histórica de direitos fundamentais.

Ao incorporar a dimensão racial à análise das desigualdades educacionais, este ensaio reafirma a centralidade do racismo estrutural como elemento explicativo das assimetrias observadas nos indicadores de escolarização e mortalidade juvenil. Mesmo quando considerados níveis mais elevados de escolaridade, jovens negros permanecem mais expostos à violência do que seus pares brancos, o que evidencia os limites de uma leitura estritamente meritocrática da educação e reforça a necessidade de políticas públicas que reconheçam e enfrentem os efeitos cumulativos da

discriminação racial. Assim, a evasão escolar e a vulnerabilidade juvenil devem ser compreendidas como fenômenos socialmente produzidos, e não como falhas individuais.

Nesse contexto, o Programa Pé-de-Meia se destaca como uma política pública educacional de caráter estratégico ao atuar sobre um dos principais fatores associados à evasão escolar: a precarização das condições materiais de vida. Ao incentivar financeiramente a permanência e a conclusão do ensino médio por estudantes de baixa renda, o programa contribui para a mitigação de desigualdades educacionais que atingem de forma desproporcional a juventude negra. Embora não seja concebido explicitamente como uma política racial ou de segurança pública, seus efeitos potenciais incidem diretamente sobre grupos historicamente mais vulnerabilizados, o que lhe confere relevância no debate sobre prevenção da violência racializada.

Contudo, é importante destacar que os achados discutidos ao longo do trabalho reforçam que a educação, embora fundamental, não pode ser tratada como solução isolada para o enfrentamento da violência juvenil. O fortalecimento do Programa Pé-de-Meia deve estar articulado a um conjunto mais amplo de políticas públicas intersetoriais, que incluam ações de proteção social, acesso ao trabalho digno, combate ao racismo institucional e ampliação da presença estatal não repressiva em territórios marginalizados. Investir na permanência escolar, portanto, significa investir na construção de trajetórias de vida menos vulneráveis, deslocando o foco do controle penal para a garantia de direitos, a promoção da justiça racial e a efetivação da cidadania plena da juventude negra brasileira.

6 Referências

BRASIL. Ministério da Educação (MEC). **Programa Pé-de-Meia**. Brasília, 2024. Disponível em: <https://www.gov.br/mec/pt-br/pe-de-meia>. Acesso em: 28 jan. 2026.

BRASIL. Ministério da Igualdade Racial. **Índice de Vulnerabilidade da Juventude Negra à Violência**. Brasília: MIR; Fórum Brasileiro de Segurança Pública; UNESCO, 2024a.


BRASIL. Ministério da Igualdade Racial. **Plano Juventude Negra Viva**. Brasília: MIR, 2024b. Disponível em: https://www.gov.br/igualdaderacial/pt-br/assuntos/plano-juventude-negra-viva/2024_Plano_Juventude_Negra_Viva_.pdf. Acesso em: 28 jan. 2026.

FBSP – Fórum Brasileiro de Segurança Pública. **Anuário Brasileiro de Segurança Pública 2024**. São Paulo: FBSP, ano 18, 2024. ISSN 1983-7364.

HASENBALG, Carlos; GONZALEZ, Lélia. **Lugar de negro**. Rio de Janeiro: Zahar, 2022.

LIMA, Erlanio Ferreira; XAVIER, Antônio Roberto. O Programa Pé-de-Meia como uma política pública de inclusão financeiro-educacional: uma indicação de análise. **Revista Políticas Públicas & Cidades**, [S. l.], v. 14, n. 4, p. e1848, 2025. DOI: 10.23900/2359-1552v14n4-21-2025. Disponível em: <https://journalppc.com/RPPC/article/view/1848>. Acesso em: 28 jan. 2026.

MADALOZ, Rogéria Fátima *et al.* Programa Pé-de-Meia: um incentivo financeiro-educacional para a permanência e conclusão no ensino médio público. **ARACÊ**, [S. l.], v. 6, n. 4, p. 12856–12869, 2024. DOI: 10.56238/arev6n4-116. Disponível em: <https://periodicos.newsciencepubl.com/arace/article/view/2055>. Acesso em: 28 jan. 2026.



A política nacional de igualdade salarial entre homens e mulheres (Lei nº 14.611/2023): desafios de implementação

5

SUMÁRIO

1. Introdução
2. A Realidade Brasileira Pós Lei nº 14.611/2023
3. Entraves à efetividade da isonomia salarial no Brasil
4. Conclusão
5. Referências

A política nacional de igualdade salarial entre homens e mulheres (Lei nº 14.611/2023): Desafios de implementação

Elisa Gabriele Ferreira dos Santos Graduada em Direito pelo Centro Universitário Metropolitano da Amazônia (UNIFAMAZ)

RESUMO O presente artigo analisa os desafios de implementação da Lei nº 14.611 de 3 de julho de 2023, instrumento da Política Nacional de Igualdade Salarial. Investiga-se o hiato axiológico entre a igualdade formal e a desigualdade material brasileira, utilizando dados estatísticos recentes (2024-2025) e relatórios oficiais. Os resultados demonstram a persistência de disparidades salariais e do *teto de vidro*, agravados pela interseccionalidade de raça e gênero, onde mulheres negras enfrentam barreiras mais severas de exclusão. Identifica-se que os obstáculos à eficácia legal são de natureza estrutural e cultural, enraizados no patriarcado e na divisão sexual do trabalho. Conclui-se que a superação da desigualdade exige, para além da fiscalização estatal e transparência remuneratória, uma profunda transformação da cultura organizacional e o compromisso ético das instituições com a equidade de gênero efetiva

Palavras-chave

Igualdade salarial — Lei nº 14.611/2023 — Desigualdade de gênero — Mercado de trabalho — Isonomia.

1 Introdução

O princípio da isonomia, alicerce estruturante do Estado Democrático de Direito, encontra-se esculpido no artigo 5º, *caput*, da Constituição Federal de 1988, proclamando a igualdade perante a lei como um imperativo de justiça social e dignidade humana. No âmbito das relações laborais, essa promessa constitucional desdobra-se na vedação peremptória de quaisquer distinções remuneratórias fundadas no gênero, asseverando que a todo trabalho de igual valor deve corresponder idêntica contraprestação pecuniária (art. 461 CLT). Todavia, a análise da trajetória legislativa brasileira revela que a proclamação da igualdade tem sido, historicamente, um exercício de reiteração normativa que, embora juridicamente válido, colide frontalmente com a realidade social.

A análise diacrônica do ordenamento jurídico brasileiro demonstra que a proscrição da discriminação salarial não constitui uma inovação jurídica contemporânea, remontando a diplomas que precedem em quase um século o atual cenário. Nesse panorama histórico-evolutivo, é fundamental observar que as Constituições pretéritas, notadamente as de 1934 e 1946, já consignavam em seus textos a proibição expressa e inequívoca de quaisquer diferenciais de estipêndio motivados por critérios de sexo, idade ou estado civil para o exercício da mesma função, sendo tal preceito isonômico inclusive integralmente recepcionado e posteriormente consolidado pela redação original da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), promulgada em 1943.

Mais adiante, a inserção do Brasil no complexo cenário internacional de proteção aos direitos humanos reforçou substancialmente esse desiderato mediante a ratificação da Convenção nº 100 da Organização Internacional do Trabalho (OIT), em 1957. Ao internalizar tal tratado, o Estado brasileiro comprometeu-se, perante a comunidade das nações, a assegurar a equidade salarial entre homens e mulheres. Contudo, a mera existência formal desses diplomas ao longo das décadas não foi suficiente para erradicar as práticas discriminatórias, evidenciando que a positivação da norma, por si só, não garantiu a eficácia social do direito.

Nesse contexto, emerge, em 2023, a Lei nº 14.611/23 como a mais recente tentativa do legislador de conferir densidade à isonomia material, introduzindo novos mecanismos de transparência e critérios de fiscalização administrativa. Todavia, a despeito da robustez formal do aparato jurídico, os dados estatísticos demonstram a continuidade da desigualdade salarial no Brasil.

Esse cenário revela um hiato entre a letra da lei e a práxis cotidiana., levantando um questionamento central que orienta o presente estudo: quais são os principais obstáculos normativos, institucionais e culturais que limitam a efetividade da política nacional de igualdade salarial entre homens e mulheres?

Para tanto, o estudo centraliza-se na Lei nº 14.611/2023, que ora atua como a legislação mais recente sobre a matéria, analisando-se os possíveis desafios para sua efetiva e eficaz implementação.

A relevância deste ensaio transcende o mero debate dogmático, situando-se como um imperativo ético-jurídico indispensável para a compreensão do hiato entre a normatividade e a realidade social brasileira, alinhando-se aos compromissos globais de justiça social, especificamente aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS 5 e 8) da Agenda 2030 da ONU, que preconizam o trabalho decente e a igualdade de gênero como pilares da dignidade humana.

Sob esse prisma, formula-se como hipótese de trabalho que, conquanto a Lei nº 14.611/2023 apresente inovações procedimentais e sancionatórias significativas, sua efetividade material permanece condicionada à superação de barreiras estruturais, culturais e institucionais que naturalizam a desigualdade de gênero. Assim, o estudo propõe-se a demonstrar que a isonomia real não decorre unicamente da vigência do texto legal, mas da complexa articulação entre o rigor da fiscalização estatal e a transformação profunda da cultura organizacional patriarcal que ainda subjaz às relações de trabalho no país.

2 A realidade brasileira pós Lei nº 14.611/2023

O advento da Lei nº 14.611/2023 representou um esforço de positividade infraconstitucional destinado a conferir densidade normativa ao princípio da isonomia, já albergado pelo art. 1º, inciso I, c/c art. 7º, inciso XXX, ambos da Constituição Federal de 1988 e pelo art. 461 da Consolidação das Leis do Trabalho, sendo tal diretriz reforçada pelos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS 5 e 8), que preveem igualdade de gênero e trabalho decente para todos.

Isso posto, para compreender o impacto pretendido pela norma, é imperioso dissecar as inovações trazidas pela Lei nº 14.611/2023 ao texto da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT).

No que tange às alterações materiais, a legislação modificou substancialmente a redação do artigo 461 da CLT, elevando consideravelmente o custo econômico e social da discriminação. A nova normativa impôs que, na hipótese confirmada de discriminação por motivo de sexo, raça, etnia, origem ou idade, o pagamento das diferenças salariais devidas não exauriria a responsabilidade do empregador nem afastaria o direito subjetivo de quem sofreu a discriminação de promover ação autônoma de indenização por danos morais, devendo-se considerar as especificidades e a gravidade do caso concreto. Ademais, a sanção administrativa foi severamente majorada, passando a corresponder a dez vezes o valor do novo salário devido ao empregado discriminado, sendo esta penalidade elevada ao dobro em caso de reincidência, tudo isso sem prejuízo das demais sanções legais cabíveis.

Paralelamente ao endurecimento punitivo, a inovação mais disruptiva e estruturante trazida pelo diploma legal residiu na instituição da obrigatoriedade de publicação semestral de relatórios de transparência salarial e de critérios remuneratórios, de modo que tal exigência recaiu especificamente sobre as pessoas jurídicas de direito privado que possuam em seus quadros 100 (cem) ou mais empregados. Essa medida instrumental foi desenhada pelo legislador com o objetivo precípua de mitigar a assimetria de informação,

que historicamente figurou como um dos maiores e mais complexos entraves para a comprovação judicial da discriminação de gênero.

Ao exigir a publicidade ativa dos dados, a lei retirou a desigualdade da obscuridade e do segredo que habitualmente protegem os departamentos de recursos humanos, colocando as práticas remuneratórias sob o rigoroso escrutínio público e estatal. Determinou-se, ainda, que caso fosse identificada a desigualdade, a empresa ficaria obrigada a apresentar e implementar um detalhado Plano de Ação para Mitigação da Desigualdade Salarial e de Critérios Remuneratórios, contendo metas claras e prazos definidos, sendo garantida a participação de representantes das entidades sindicais e dos empregados nos locais de trabalho

No entanto, a exegese do cenário laboral contemporâneo revela que a simples promulgação de um texto legal, por mais imperativo que se apresente, não possui o condão de transmudar, de forma imediata, estruturas sociais e econômicas secularmente estratificadas. Verifica-se, na prática, a persistência de um hiato axiológico entre a igualdade proclamada pela norma e a desigualdade material vivenciada no cotidiano das relações de trabalho, o que é indicado, a exemplo, pelo fato do Brasil possuir uma das maiores disparidades da América Latina, conforme indicado pelo *Global Gender Gap Report* (Fórum Econômico Internacional, 2024),

No plano estatístico, a eficácia social da Lei nº 14.611/2023 enfrenta obstáculos severos. A exemplo, dados recentes, como os coligidos pela Organização Internacional do Trabalho (OIT, 2024) e pelo Ministério do Trabalho e Emprego (MTE, 2025), indicam que a desigualdade salarial entre homens e mulheres no Brasil ainda ultrapassa a margem de 20%, mesmo quando exercidas funções equivalentes, índice esse que permaneceu praticamente estável desde 2022. Tal constatação evidencia que a transparência remuneratória exigida pela nova legislação, embora seja um mecanismo de fiscalização relevante, ainda não logrou reduzir significativamente o diferencial de rendimentos, o que corrobora a hipótese de que a norma opera, por vezes, em um plano puramente simbólico.

O fenômeno do “teto de vidro” (*glass ceiling*) — cunhado para simbolizar os obstáculos que impedem mulheres de ascenderem a posições de liderança e poder nas organizações, apesar de suas qualificações (Loden, 1985,

p. 70) — permanece como uma barreira invisível, porém intransponível para a maioria das trabalhadoras, mesmo no cenário pós-lei. Conforme indicam os dados do IBGE (2022), as mulheres representam mais de 50% da força de trabalho brasileira, todavia, apenas 38% logram ascender a cargos de liderança ou alta gestão. Essa segregação vertical contribui para a manutenção da média salarial inferior, uma vez que as funções de maior poder decisório e, conseqüentemente, de remuneração mais elevada, continuam sendo majoritariamente ocupadas por homens, conforme evidencia o 4º Relatório de Transparência Salarial (2025).

Nesse espeque, o gênero torna-se um fator preditivo dos salários. Um exemplo evidente dessa desigualdade é o que ocorre na faixa de remuneração superior a 20 salários mínimos, quando apenas 31,4% dos trabalhadores são mulheres, enquanto 68,6% são homens. Em outras palavras, no Brasil, “o simples fato de ganhar mais dinheiro já é, estatisticamente, um indício de que a pessoa provavelmente é um homem” (Bolsoni, 2024).

Não somente isso, a análise da dinâmica salarial sob o prisma da interseccionalidade revela um cenário ainda mais gravoso para a mulher negra. O Relatório Empresarial de Igualdade Salarial (2025), publicado pelo Ministério do Trabalho e Emprego, demonstram que trabalhadoras negras enfrentam uma dupla jornada de exclusão, resultando em rendimentos que chegam a ser 62% a 67% do salário de mulheres não negras e até 50% menos que homens brancos, evidenciando que a paridade pretendida pela Lei nº 14.611/2023 não atinge de forma uniforme todos os grupos sociais. Essa disparidade acentuada reafirma que a desigualdade salarial é fruto de um sistema simbólico de dominação que naturaliza hierarquias e resiste aos mecanismos de controle formal.

Ademais, a realidade fática demonstra que a divisão sexual do trabalho impõe à mulher a sobrecarga da dupla jornada, fator que impacta diretamente sua remuneração e progressão de carreira (Matos *et al.*, 2025, p. 1-17). A persistência dessa estrutura cultural, marcada pelo patriarcado, faz com que o mercado de trabalho penalize a mulher por suas responsabilidades no âmbito do cuidado e da vida doméstica, responsabilidades estas que não são compartilhadas equitativamente com os homens.

Conclui-se, portanto, que a dinâmica do salário pós-Lei nº 14.611/2023 revela que, embora o aparato normativo tenha sido robustecido, os dados estatísticos de 2024 e 2025 atestam que a distância entre o texto e a prática permanece abissal. A efetivação do preceito constitucional da igualdade não depende apenas da existência da lei, mas da transformação da cultura organizacional e de um compromisso ético das empresas que ultrapasse a mera retórica e se converta em ação social concreta e transformadora.

3 Entraves à efetividade da isonomia salarial no Brasil

A estrutura legal pátria, já densificada pelo novo diploma, mostra-se suficiente para garantir a chamada igualdade formal, mas permanece insuficiente para promover a igualdade real ou material no cotidiano das relações de trabalho. Isso ocorre porque o ordenamento jurídico, ao tentar incidir sobre dinâmicas sociais complexas, esbarra em um hiato axiológico entre a norma proclamada e a práxis vivenciada, onde o *proibido* legislativo é frequentemente contornado por mecanismos sutis e invisíveis de discriminação, gerando o hiato entre a igualdade proclamada pela norma legal e a desigualdade material vivenciada no cotidiano das relações de trabalho.

Por esse motivo, autores como Maurício Godinho Delgado (2023, p. 25) defendem que a efetividade do preceito da igualdade no cenário laboral brasileiro — comprometida por fatores estruturais e culturais que perpetuam desigualdades de gênero, raça e origem — não pode ser compreendida em sua dimensão unicamente formal, devendo abranger sua materialidade. Sob esse prisma, o desafio brasileiro revela-se de natureza dúplex: não basta apenas o robustecimento do cumprimento normativo através da coerção estatal e fiscalização; é imperativo, concomitantemente, promover uma profunda mudança cultural organizacional que rompa com paradigmas de exclusão historicamente sedimentados.

Nesse espeque analítico, o cerne do impasse para a efetividade da norma não reside na lei em si, mas, segundo aponta Barros (2020, p. 17), na persistência resiliente de uma cultura patriarcal, profundamente

enraizada no tecido social brasileiro e que interfere diretamente na divisão sexual do trabalho. Tal dinâmica acaba por relegar às mulheres posições de subalternidade econômica, concentrando a força de trabalho feminina em setores tradicionalmente menos remunerados e prestigiados, como as áreas de educação, cuidados e serviços sociais. Estes setores são, em si mesmos, frutos de uma histórica divisão sexual do trabalho que ainda influencia decisivamente a percepção social de valor e produtividade, de modo que essa herança histórica atua, portanto, como um vetor silencioso de desvalorização sistemática do esforço feminino, sustentando a percepção equivocada de que as funções laborais são hierarquizadas a partir de uma lógica de dominação masculina que precede e molda o próprio contrato de trabalho contemporâneo.

Essa herança histórica atua como um vetor de desvalorização do esforço feminino, sustentando a percepção de que as funções laborais são hierarquizadas a partir de uma lógica de dominação que precede o próprio contrato de trabalho. Em tal contexto, autores como Maurício Godinho Delgado (2023, p. 21) apontam que a igualdade formal assegurada pela norma jurídica é insuficiente, sendo necessário que o Direito do Trabalho, para cumprir seu papel social, atue de forma promocional, estimulando políticas de equidade e combate à discriminação.

Nesse cenário, as lições de Pierre Bourdieu (2002) sobre a “violência simbólica” tornam-se essenciais para compreender como a desigualdade é mantida sob uma aparência de neutralidade. A dominação masculina no ambiente corporativo é internalizada e reproduzida silenciosamente, tal que as hierarquias de poder e as disparidades salariais são percebidas como fenômenos naturais, invisibilizando as estruturas que sustentam a exclusão.

Ademais, o discurso da meritocracia é frequentemente instrumentalizado para escamotear o fenômeno da discriminação de gênero no seio das organizações. Ao ignorar os contextos históricos de desigualdade, as instituições perpetuam a exclusão sob o manto do desempenho individual, desconsiderando que as barreiras estruturais — como o fenômeno do *teto de vidro* — impedem que a competitividade feminina seja exercida em condições de paridade material.

Adicionalmente, a análise dos desafios de implementação deve, necessariamente, perpassar pela interseccionalidade, uma vez que a paridade pretendida pela Lei nº 14.611/2023 não atinge de forma uniforme todos os grupos sociais, como já pontuado no tópico anterior. Mulheres negras, em especial, enfrentam uma sobreposição de marcadores de raça e gênero que as mantêm nos postos mais precarizados, com rendimentos significativamente inferiores aos de mulheres não negras, revelando que a desigualdade no Brasil possui raízes escravocratas ainda não superadas integralmente pelo Direito do Trabalho.

Isso posto, outro entrave de ordem psicossocial é a hostilidade sistêmica em relação à maternidade, que se traduz em barreiras para a contratação e progressão de carreira. A persistência da sobrecarga da dupla jornada, associada à escassez de políticas públicas e corporativas de apoio à parentalidade, cria um ciclo de desigualdade que a norma punitiva é incapaz de mitigar sem uma reconfiguração da responsabilidade social pelo cuidado da família e dos filhos, fatores esses que repercutem nas diferenças de disponibilidade temporal entre homens e mulheres para o trabalho (Rodrigues, 2023, p. 1-17).

Não somente isso, pontua-se que é necessário um engajamento das próprias instituições na promoção de uma mudança cultural organizacional. A isonomia salarial precisa ser internalizada como um valor ético de *compliance* e direitos humanos, e não apenas como um encargo burocrático a ser mitigado através de relatórios genéricos que não atacam o cerne das práticas discriminatórias naturalizadas. Portanto, a construção de ambientes inclusivos requer programas permanentes de capacitação de lideranças para a identificação de vieses inconscientes e a criação de canais de denúncia seguros que protejam a trabalhadora contra retaliações ao questionar disparidades salariais.

Nesse espeque, o 3º Relatório de Transparência Salarial e Critérios Remuneratórios, divulgado pelo Ministério do Trabalho e Emprego no primeiro semestre de 2025, apontou que apenas 31% das empresas analisadas realizam auditorias periódicas de equidade ou implementam planos de ação efetivos para mitigar a desigualdade detectada em seus relatórios de transparência. O percentual cai para 25% quando se trata da inclusão

de mulheres negras, 20% para mulheres dos grupos LGBTQIA+ e 19% para mulheres chefes de família.

A resistência das instituições privadas em adotar políticas reais de *compliance* de gênero afirmativas que redefinem os conceitos tradicionais de mérito e produtividade, os quais foram historicamente balizados por padrões masculinos hegemônicos, gera, portanto, outro ponto de tensão entre a norma e a realidade.

Em última ratio, a efetividade da isonomia e da paridade salarial no Brasil depende da articulação simbiótica entre norma, fiscalização rigorosa e transformação da consciência coletiva. O princípio da igualdade, quando reduzido à sua dimensão puramente formalista, esvazia-se de seu potencial emancipatório; somente através da reestruturação das relações de poder e da cultura institucional é que a isonomia deixará de ser uma promessa constitucional para se tornar uma realidade cotidiana.

4 Conclusão

Em suma, a análise exauriente do cenário laboral brasileiro à luz da Lei nº 14.611/2023 revela que, embora o diploma constitua um marco de densificação do princípio da isonomia material, a sua implementação enfrenta um hiato axiológico profundo entre a normatividade proclamada e a práxis cotidiana. Os dados estatísticos coligidos em 2024 e 2025 atestam a resiliência da desigualdade, com disparidades salariais que ainda ultrapassam a margem de 20% em funções equivalentes, evidenciando que o robustecimento do aparato formal é, isoladamente, insuficiente para transmutar estruturas socioeconômicas secularmente estratificadas.

A pesquisa demonstrou que a persistência desse abismo remuneratório não decorre de uma lacuna legislativa, mas sim de barreiras estruturais e culturais que naturalizam a subalternidade econômica feminina. O fenômeno do *teto de vidro* permanece como um obstáculo invisível à ascensão das trabalhadoras a cargos de alta gestão, enquanto a histórica divisão sexual do trabalho continua a impor às mulheres a sobrecarga da dupla jornada. Tais fatores operam de modo a internalizar padrões de dominação

masculina, invisibilizando as engrenagens da exclusão sob uma aparência de neutralidade meritocrática.

Adicionalmente, restou evidenciado que a desigualdade no mercado de trabalho brasileiro não se manifesta de forma homogênea, sendo agravada pela interseccionalidade de gênero e raça. As trabalhadoras negras, submetidas a uma dupla jornada de exclusão, percebem rendimentos drasticamente inferiores. Esse cenário revela que a efetividade da Lei nº 14.611/2023 está intrinsecamente condicionada ao enfrentamento das raízes escravocratas e patriarcais que ainda subjazem às relações laborais e que o Direito do Trabalho deve combater de forma promocional.

No que tange à dimensão organizacional, a resistência das instituições privadas em adotar políticas reais de *compliance* de gênero representa um ponto crítico de tensão. O fato de apenas 31% das empresas analisadas implementarem planos de ação efetivos para mitigar a desigualdade salarial corrobora a tese de que a isonomia ainda é percebida como um encargo burocrático, e não como um valor ético fundamental. A construção de ambientes equitativos exige, portanto, que as organizações transcendam a mera retórica jurídica e internalizem programas de capacitação contra vieses inconscientes e canais de denúncia seguros.

Dessa forma, conclui-se que o desafio brasileiro para a concretização da igualdade salarial é de natureza dúplice, exigindo o fortalecimento do cumprimento normativo e a promoção de uma mudança cultural profunda. Embora a transparência remuneratória seja um mecanismo de fiscalização relevante, a sua eficácia material depende de uma articulação simbiótica entre o rigor do controle estatal e a reconfiguração da responsabilidade social pelo cuidado.

Por fim, a transformação da isonomia de promessa constitucional em realidade cotidiana constitui um imperativo para a consolidação do Estado Democrático de Direito e da dignidade humana. O caminho para a superação das disparidades exige um compromisso coletivo entre Estado, empresas e sociedade que culmine na reestruturação das relações de poder e na desconstrução dos paradigmas de dominação. Somente através dessa ação social concreta será possível garantir que a isonomia real se concretize na realidade trabalhista brasileira.

5 Referências

BARROS, Alice Monteiro de. **A Proteção ao Trabalho da Mulher e Igualdade de Gênero**. São Paulo: LTr, 2020.

BELTRAMINI, Luisa de Moraes; CEPellos, Vanessa Martines; PEREIRA, Jussara Jéssica. Mulheres jovens, “teto de vidro” e estratégias para o enfrentamento de paredes de cristal. **Revista de Administração de Empresas**, São Paulo, v. 62, n. 6, e2021-0073, p. 1-25, 2022. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0034-759020220608>. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rae/a/q8xLSPzQMPMFfLWzf9X9GVx/?format=html&lang=pt>. Acesso em: 30 dez. 2025.

BOLSONI, Luisa Coelho *et al.* **Análise Quantitativa da Disparidade Salarial entre Gêneros no Brasil**. 2024. 88 f. Dissertação (Mestrado em Ciências de Computação e Matemática Computacional) – Instituto de Ciências Matemáticas e de Computação, Universidade de São Paulo, São Carlos, 2024. Disponível em: <https://cemeai.icmc.usp.br/WMECAI/wp-content/uploads/2024/12/Analise-Quantitativa-da-Disparidade-Salarial-entre-Generos-no-Brasil-Luisa-Coelho-Bolsoni.pdf>. Acesso em: 29 dez. 2025.

BOURDIEU, Pierre. **A dominação masculina**. Tradução de Maria Helena Kühner. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2002. Disponível em: https://files.cercomp.ufg.br/weby/up/16/o/BOURDIEU_Pierre._A_domina%C3%A7%C3%A3o_masculina.pdf. Acesso em: 30 dez. 2025.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 20 dez. 2025.

BRASIL. Consolidação das Leis do Trabalho. **Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del5452.htm. Acesso em: 30 dez. 2025.

BRASIL. **Lei nº 14.611 de 3 de julho de 2023**. Dispõe sobre a igualdade salarial e de critérios remuneratórios entre mulheres e homens; e altera a Consolidação das Leis do Trabalho, aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943. Brasília, DF: Presidência da República, [2023]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/lei/L14611.htm. Acesso em: 27 dez. 2025.

BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego. **Dois anos de Lei da Igualdade Salarial: avanços e desafios na busca por equidade no trabalho**. Brasília, DF: MTE, 3 jul. 2025. Disponível em: <https://www.gov.br/trabalho-e-emprego/pt-br/noticias-e-conteudo/2025/julho/dois-anos-de-lei-da-igualdade-salarial-avancos-e-desafios-na-busca-por-equidade-no-trabalho>. Acesso em: 26 dez. 2025.

BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego. **Painel do Relatório de Transparência Salarial e de Critérios Remuneratórios: RAIS 2024 e respostas do 1º semestre de 2025**. Brasília, DF: MTE, [2025]. Painel interativo (Power BI). Disponível em: <https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjoNTFhZWlOMzUtZjZkOC00Y2EwLTg5MTMtYjlkODYyOGEwNTIwIiwidCI6IjNlYzkyOTY5LTVhNTEtNGYxOC00YWM5LVVwM0ThmYmFmYTk3OCJ9>. Acesso em: 30 dez. 2025.

BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego; Ministério das Mulheres. **4º Relatório de Transparência Salarial: infográfico**. Brasília, DF: MTE, 3 nov. 2025. Disponível em: <https://www.gov.br/trabalho-e-emprego/pt-br/noticias-e-conteudo/2025/novembro/ministerios-do-trabalho-e-das-mulheres-apresentam-4o-relatorio-de-transparencia-salarial/InfogrificoligualdadeSalaral2.pdf>. Acesso em: 30 dez. 2025.

COSTA, Marli Marlene Moraes da; QUINTANA, Stéffani das Chagas, **Desafios para a concretização da igualdade salarial entre homens e mulheres e a lei n. 14.611/2023**. Revista Direitos Humanos e Sociedade, [S. l.], v. 6, n. 1, p. 96-109, 2024. Disponível em: <https://periodicos.unesc.net/ojs/index.php/dirhumanos/article/view/8666>. Acesso em: 30 dez. 2025.

DELGADO, Maurício Godinho. **Curso de Direito do Trabalho**. 20. ed. São Paulo: LTr, 2023.

GABRIELE, Maciel. **Pesquisa da USP analisa desigualdade salarial entre homens e mulheres**. ICMC-USP, 2025. Disponível em: <https://www.icmc.usp.br/noticias/6930-pesquisa-da-usp-analisa-desigualdade-salarial-entre-homens-e-mulheres>. Acesso em: 23 dez. 2025.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Estatísticas de Gênero: Indicadores Sociais das Mulheres no Brasil**. Rio de Janeiro: IBGE, 2022. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/trabalho/20163-estatisticas-de-genero.html>. Acesso em: 30 dez. 2025.

LODEN, Marilyn. **Feminine Leadership, or, How to Succeed in Business Without Being One of the Boys**. New York: Times Books, 1985.

MAC KINNON, Catharine. **Butterfly Politics**. Cambridge, MA: Harvard University Press, 2020.

MATOS, Karina Amaral Santos *et al.* O princípio da isonomia nas relações de trabalho: desafios e perspectivas - discussão sobre igualdade salarial, discriminação de gênero e inclusão de minorias. **Revista Multidisciplinar Integrada - REMI**, v. 6, n. 2, p. 1-17, 2025. DOI: <https://doi.org/10.61164/ww8nr36>. Disponível em: https://revistas.unipacto.com.br/index.php/multidisciplinar/pt_BR/article/view/47/121. Acesso em: 29 dez. 2025.

MINHARRO, Erotilde Ribeiro dos Santos. Reflexões sobre a Lei nº 14.611/2023: avanços e desafios na implementação da equidade remuneratória de gênero no Brasil. **Revista Eletrônica do Tribunal Regional do Trabalho da 2ª Região**, São Paulo, v. 16, n. 31, p. 158-185. Disponível em: https://basis.trt2.jus.br/bitstream/handle/123456789/16332/minharro_erotilde_reflexoes_lei_14611_2023.pdf?sequence=1&isAllowed=y. Acesso em: 30 dez. 2025.

NASCIMENTO, Amauri Mascaro. **Princípios do Direito do Trabalho**. 27. ed. São Paulo: Saraiva, 2017.


OIT – Organização Internacional do Trabalho. **Relatório sobre Discriminação de Gênero no Trabalho**. Genebra: OIT, 2022. Disponível em: <https://www.ilo.org/global/topics/equality-and-discrimination/lang--en/index.htm>. Acesso em: 29 dez. 2025.

ONU – Organização das Nações Unidas. **Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável**: Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS). Nova York: ONU, 2015. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/sdgs>. Acesso em: 24 dez. 2025.

RODRIGUES, Fabiana Alves. Barreiras à efetivação da igualdade salarial de gênero no Brasil. **Revista Estudos Feministas**, Florianópolis, v. 31, n. 1, e82532, 2023. DOI: <https://doi.org/10.1590/1806-9584-2023v31n182532>. Disponível em: <https://www.scielo.br/jj/ref/a/FD9sRqs7L8PpsMYftwH6Bvw/>. Acesso em: 29 dez. 2025.

SICHERMAN, Nachum. **Gender differences in departure from a large firm**. NBER Working Paper Series, n. 4279, 1993. Disponível em <https://www.nber.org/papers/w4279.pdf>. Acesso em: 29 dez. 2025.

WORLD ECONOMIC FORUM. **Global Gender Gap Report 2025**. Geneva: WEF, 2025. Disponível em: <https://www.weforum.org/publications/global-gender-gap-report-2025/>. Acesso em: 27 dez. 2025.



A aplicação da Licença Ambiental Especial às obras rodoviárias: estudo de caso da BR-319 e seus impactos na governança ambiental amazônica

6

SUMÁRIO

1. Introdução
2. O licenciamento ambiental tradicional e a transição para o modelo especial
3. A Licença Ambiental Especial e o princípio da celeridade administrativa
4. A aplicação prática da LAE nas obras rodoviárias: o caso BR-319 e a resignificação do termo estratégico
5. Conclusão
6. Referências

A aplicação da Licença Ambiental Especial às obras rodoviárias: estudo de caso da BR-319 e seus impactos na governança ambiental amazônica

6

Fernanda Lobato Marques Graduada em Direito pela Universidade Federal do Amazonas (UFAM).

RESUMO O presente ensaio analisa criticamente a reformulação do licenciamento ambiental brasileiro a partir das Leis nº 15.190/2025 e nº 15.300/2025, que instituíram a Licença Ambiental Especial (LAE) e introduziram a lógica da celeridade administrativa nos processos de licenciamento. Examina-se a compatibilidade do modelo monofásico e acelerado com os princípios constitucionais da precaução e do desenvolvimento sustentável, previstos no art. 225 da Constituição Federal e na Política Nacional do Meio Ambiente (Lei nº 6.938/1981). Com base na doutrina de Sánchez e Fonseca (2025) e nos estudos empíricos de Philip Fearnside (2025) sobre a reconstrução da BR-319, demonstra-se que a aplicação da LAE a empreendimentos pioneiros e de grande impacto ambiental compromete o planejamento, o rigor técnico e a efetividade da tutela ecológica. Conclui-se que a celeridade, quando não acompanhada de controle e aprofundamento técnico, pode representar retrocesso na proteção ambiental.

Palavras-chave

Licenciamento ambiental
— Celeridade administrativa
— Licença Ambiental Especial — Desenvolvimento sustentável — BR-319

1 Introdução

Em 8 de agosto de 2025, foi sancionada a Lei nº 15.190 de 08 de agosto de 2025, denominada Lei Geral do Licenciamento Ambiental (LGLA), cujo escopo consiste em estabelecer normas gerais aplicáveis ao licenciamento de atividades ou empreendimentos utilizadores de recursos ambientais, efetiva ou potencialmente poluidores, ou capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental (Brasil, 2025).

As tratativas para criação de uma lei geral de licenciamento ambiental foram apresentadas à Câmara dos Deputados em 1988, por Fábio Feldmann, permanecendo em tramitação por décadas. A aprovação somente ocorreu em 2025, sob forte influência política e econômica da Frente Parlamentar da Agropecuária (FPA) e da Confederação Nacional da Indústria (CNI). Segundo o Observatório do Clima (2025a), a fase final do processo legislativo foi marcada por intensa pressão de setores interessados na flexibilização das exigências ambientais, o que motivou a emissão de notas técnicas e alertas públicos acerca de possíveis retrocessos na proteção ambiental. O documento aponta que o processo foi caracterizado “pela falta de transparência e pela priorização de interesses setoriais em detrimento da análise técnica e participativa” (Observatório do Clima, 2025a, p. 3). Nesse contexto, a LGLA foi aprovada no Senado, momento em que se incluiu a previsão da Licença Ambiental Especial (LAE), posteriormente sancionada pelo Poder Executivo.

Em nota oficial, o Conselho do Meio Ambiente (CODEMA) afirmou que a nova lei inaugura um marco regulatório ao padronizar o licenciamento ambiental no âmbito federativo e definir prazos administrativos para os processos de licenciamento (Brasil, 2025). O objetivo declarado do legislador foi simplificar procedimentos e conferir maior celeridade decisória.

Entretanto, a aceleração do licenciamento suscitou críticas relevantes. Conforme o Observatório do Clima (2025b), entidades socioambientais ajuizaram ações diretas de inconstitucionalidade perante o Supremo Tribunal Federal, sustentando que a aplicação da nova lei poderia fragilizar a tutela ambiental e violar o art. 225 da Constituição Federal.

Entre as principais inovações normativas, destaca-se a Licença Ambiental Especial (LAE), definida como ato administrativo que estabelece condicionantes para a localização, instalação e operação de atividades ou empreendimentos estratégicos, ainda que potencialmente causadores de significativa degradação ambiental (art. 3º, XXVI, da Lei nº 15.190/2025). A regulamentação específica da LAE ocorreu com a edição da Medida Provisória nº 1.308/2025, posteriormente convertida na Lei nº 15.300/2025, que passou a estabelecer prazos máximos e procedimentos próprios para essa modalidade de licenciamento.

A nova legislação condensou etapas do licenciamento tradicional disciplinado pela Resolução CONAMA nº 237/1997, que estruturava o procedimento em fases sucessivas (Licença Prévia, de Instalação e de Operação). Essa simplificação, caracterizada pela concentração das etapas em um único processo e pela fixação de prazos rígidos, suscita questionamentos quanto à compatibilidade entre eficiência administrativa e o princípio da precaução ambiental.

Outro ponto sensível refere-se à definição legal de atividades estratégicas, prevista no art. 6º da Lei nº 15.300/2025, que abrange obras de reconstrução e repavimentação de rodovias preexistentes. A adoção de ritos acelerados para esse tipo de empreendimento levanta debate acerca dos critérios técnicos empregados pelo legislador e de sua consonância com os princípios da legalidade, impessoalidade e eficiência.

A controvérsia torna-se concreta no caso da rodovia BR-319 (Manaus-Porto Velho), frequentemente apontada como empreendimento emblemático abrangido pela nova legislação. Estudos de Philip Martin Fearnside (2025) indicam que os impactos da reconstrução da BR-319 extrapolam o traçado principal, estendendo-se às estradas estaduais e projetos de infraestrutura a ela conectados. Para o autor, os licenciadores federais não podem restringir sua análise apenas à rodovia principal, pois as vias secundárias e os planos associados constituem partes integrantes do impacto do empreendimento (Fearnside, 2025).

Diante desse cenário, o presente ensaio analisa criticamente os efeitos da celeridade procedimental introduzida pelas Leis nº 15.190/2025 e nº 15.300/2025, tomando como eixo empírico a reconstrução da BR-319.

Busca-se examinar a compatibilidade do modelo da Licença Ambiental Especial com o princípio da precaução e com a efetividade da tutela ambiental constitucional, adotando-se abordagem jurídico-descritiva, com base em análise normativa, doutrinária e documental, tendo como referência central a obra de Sánchez e Fonseca (2025), além de estudos técnicos e científicos sobre a rodovia BR-319.

2 O licenciamento ambiental tradicional e a transição para o modelo especial

O licenciamento ambiental, tradicionalmente regulado pela Resolução CONAMA nº 237/1997, estabelece um procedimento progressivo e participativo, no qual se observa uma sequência encadeada de fases, com a possibilidade de reiteração de pedidos de complementação técnica e múltiplos momentos de manifestação social e institucional.

O art. 10 da Resolução CONAMA nº 237/1997 descreve um rito que se inicia com a definição conjunta dos estudos necessários (inciso I), seguida do requerimento da licença (inciso II) e da análise técnica pelo órgão ambiental (inciso III). Essa análise pode ser interrompida e complementada — o órgão ambiental pode solicitar esclarecimentos ou informações adicionais mais de uma vez, caso entenda que as respostas anteriores foram insuficientes (incisos IV e VI).

Além disso, o modelo de 1997 prevê a realização de audiência pública “quando couber” (inciso V), indicando um caráter discricionário e situacional desse mecanismo participativo. Após o parecer técnico e, quando necessário, jurídico (inciso VII), ocorre o deferimento ou indeferimento da licença (inciso VIII), assegurando publicidade e controle social.

Sob o ponto de vista temporal e procedimental, esse formato privilegia a análise técnica reiterativa e a participação social ampliada, em detrimento da velocidade decisória. A possibilidade de retorno de etapas (em caso

de complementações insatisfatórias) confere maior densidade técnica ao processo, ainda que amplie sua duração.

Com a promulgação da Lei nº 15.300/2025, o licenciamento ambiental especial (LAE) introduziu uma mudança estrutural na lógica temporal do licenciamento. O art. 4º da nova lei mantém etapas semelhantes em aparência, mas condensa e suprime procedimentos que, sob a ótica da Resolução CONAMA nº 237/1997, funcionavam como mecanismos de revisão e amadurecimento técnico.

No modelo da LAE, a autoridade licenciadora define unilateralmente o Termo de Referência (inciso I), ainda que possa ouvir outras autoridades. O requerimento (inciso II) e a análise técnica (inciso IV) são mantidos, mas a solicitação de informações adicionais passa a ocorrer “uma única vez”, eliminando a possibilidade de sucessivas complementações técnicas. Essa limitação reduz substancialmente o tempo de tramitação, porém também restringe o espaço de aprofundamento técnico e de diálogo entre empreendedor e órgão ambiental.

Outra modificação temporal relevante é a obrigatoriedade da audiência pública (art. 4º, § 2º) — antes facultativa —, o que à primeira vista parece um reforço participativo. No entanto, a audiência é encurtada no ciclo decisório, já que ocorre dentro de uma fase única de análise, sem previsão expressa de nova rodada de complementações após as manifestações populares.

A comparação entre os dois instrumentos revela que o licenciamento ambiental especial promove uma compressão temporal do processo decisório. Enquanto a Resolução nº 237/1997 estabelecia um modelo iterativo e dilatado, baseado na revisão contínua dos estudos ambientais, a Lei nº 15.300/2025 institui um modelo linear e conclusivo, em que cada etapa ocorre apenas uma vez, com prazos mais curtos e limitação de reabertura de fases técnicas.

Em síntese, a principal diferença reside na relação entre tempo e rigor técnico, uma vez que o modelo tradicional (CONAMA 237/1997) priorizava a exatidão e a precaução ambiental, admitindo o retorno de fases e o reexame técnico reiterado, enquanto que o modelo especial (Lei nº 15.300/2025) prioriza a celeridade administrativa, centralizando decisões e condensando as etapas em um único ciclo processual, com prazos rigidamente delimitados e procedimentos em ritos acelerados.

Embora Sánchez (2025) tenha apontado, ainda durante a vigência da Medida Provisória nº 1.308/2025, a incerteza quanto à extensão do prazo de doze meses — especialmente se este incluiria as licenças consecutivas de instalação e de operação —, a redação definitiva da Lei nº 15.300/2025 permite concluir que o legislador adotou um modelo monofásico e conclusivo. O art. 5º, ao dispor que o processo “deverá respeitar o prazo máximo de doze meses para análise e conclusão”, sem menção a licenças sucessivas, evidencia que o rito especial concentra todas as etapas do licenciamento ambiental em um único ciclo processual.

Essa interpretação é reforçada pelo art. 6º da mesma lei, que disciplina a aplicação da LAE às obras de reconstrução e repavimentação de rodovias. Os parágrafos desse dispositivo estabelecem prazos específicos — 90 dias para o protocolo dos estudos e mais 90 dias para a análise conclusiva —, o que demonstra que as fases equivalentes à instalação e operação foram absorvidas no fluxo único do procedimento especial.

Conclui-se, portanto, que o prazo de 12 meses previsto na Lei nº 15.300/2025 abrange as licenças consecutivas, substituindo integralmente o modelo trifásico da Resolução CONAMA nº 237/1997. Essa condensação temporal confirma a tese de Sánchez e Fonseca (2025) sobre a “perda de rigor técnico em troca de celeridade processual”, abrindo espaço para o questionamento acerca da viabilidade técnica e da suficiência temporal da análise de empreendimentos de grande impacto ambiental.

3 A Licença Ambiental Especial e o princípio da celeridade administrativa

A criação da Licença Ambiental Especial (LAE), regulamentada pela Lei nº 15.300/2025, representa um marco na reformulação do modelo de licenciamento ambiental brasileiro, ao instituir um rito simplificado e temporalmente limitado. A norma determina, em seu art. 5º, que o processo de licenciamento ambiental especial deverá respeitar o prazo máximo de

doze meses para análise e conclusão, contado a partir da entrega dos estudos e documentos exigidos. Essa limitação temporal, apresentada como medida de eficiência administrativa, reflete a busca legislativa por celeridade decisória e previsibilidade jurídica para empreendedores.

Sánchez e Fonseca (2025), ao analisarem a Medida Provisória que deu origem à Lei nº 15.300/2025, apontaram que o prazo reduzido poderia alterar significativamente a prática administrativa vigente, então baseada na Resolução CONAMA nº 237/1997, que admitia prazos de até doze meses, mas contados desde o protocolo do requerimento da licença, e não da entrega dos estudos. Além disso, sob a Resolução, o prazo podia ser suspenso durante a elaboração de informações complementares ou estudos adicionais solicitados pelo órgão ambiental. Essa flexibilidade garantia maior densidade técnica à análise, ao passo que o novo regime impõe um ciclo contínuo, sem possibilidade de suspensão formal.

A principal inovação do modelo especial consiste na compressão temporal e na unificação das etapas do processo. Enquanto o licenciamento tradicional previa a emissão sequencial de Licença Prévia (LP), Licença de Instalação (LI) e Licença de Operação (LO), a LAE concentra todas essas fases em um único ato administrativo, que estabelece as condicionantes de localização, instalação e operação. Dessa forma, elimina-se o caráter progressivo do licenciamento, substituído por um procedimento monofásico, cujo resultado é a emissão de uma licença única e definitiva.

Importa observar que a Lei nº 15.300/2025 não menciona expressamente, em nenhum de seus dispositivos, que a LAE se aplicará a obras de significativo impacto ambiental. Todavia, essa conclusão decorre da própria Constituição Federal, que, em seu art. 225, § 1º, inciso IV, exige o Estudo Prévio de Impacto Ambiental (EIA/RIMA) nos casos de obras ou atividades potencialmente causadoras de significativa degradação do meio ambiente. Como o art. 4º, § 1º, da Lei nº 15.300/2025, estabelece o EIA/RIMA como requisito obrigatório para a concessão da LAE, deduz-se que essa modalidade de licenciamento se destina, necessariamente, a empreendimentos de grande impacto ambiental, como rodovias, hidrelétricas e grandes obras de infraestrutura.

Essa constatação amplia as preocupações quanto à celeridade procedimental imposta pela lei. Ao restringir a tramitação do processo a um período máximo de doze meses — contado de forma contínua e sem previsão de suspensão —, o legislador submete à análise acelerada projetos que, pela sua própria natureza, demandam estudos complexos e avaliações multidisciplinares. Nessa perspectiva, a eficiência temporal converte-se em fator de vulnerabilidade técnica, com potencial de fragilizar o cumprimento do princípio da precaução ambiental, expressamente derivado do art. 225 da Constituição Federal.

Uma das avaliações mais relevantes já realizadas sobre o tempo médio de tramitação de licenças ambientais no Brasil foi conduzida pelo Tribunal de Contas da União (TCU, 2019), que examinou os processos de licenciamento de empreendimentos lineares no âmbito do IBAMA. Segundo o relatório, o tempo médio para verificação e análise de Estudos de Impacto Ambiental (EIA/RIMA), elaboração de estudos complementares e emissão da Licença Prévia (LP) em projetos rodoviários alcançou 909 dias, ou seja, aproximadamente dois anos e meio. O TCU constatou ainda que o tempo total de análise variava amplamente conforme a tipologia da obra, podendo chegar a mais de três anos em empreendimentos de maior complexidade técnica (TCU, 2019, p. 45-47).

À luz desses dados, a meta de conclusão integral do processo de licenciamento em doze meses — estabelecida pela Lei nº 15.300/2025 — mostra-se substancialmente inferior à média histórica de tramitação observada pelo órgão de controle. Essa discrepância reforça a dúvida formulada por Sánchez (2025) quanto à viabilidade administrativa do novo modelo e ao risco de que a compressão temporal comprometa o rigor técnico da análise ambiental. Considerando que a LAE se aplica, por definição, a empreendimentos rodoviários classificados como estratégicos (art. 6º da Lei nº 15.300/2025), o contraste entre o prazo legal e a realidade administrativa indica que a celeridade pode ser alcançada apenas mediante redução do escopo ou da profundidade da avaliação ambiental.

Essa relação tensiona os princípios constitucionais da eficiência administrativa (art. 37, *caput*) e da precaução ambiental (art. 225, § 1º, IV), revelando que a busca pela agilidade processual não pode implicar

a supressão de etapas essenciais de controle e participação. O desafio, portanto, não reside apenas em acelerar o licenciamento, mas em garantir que a agilidade não se converta em um atalho procedimental que fragilize o cumprimento da função preventiva do licenciamento ambiental. A eficiência administrativa, como princípio do art. 37 da CF, não se sobrepõe ao dever estatal de proteção ambiental, devendo ser interpretada de forma harmônica com o princípio da sustentabilidade.

4 A aplicação prática da LAE nas obras rodoviárias: o caso BR-319 e a ressignificação do termo estratégico

A rodovia BR-319, que conecta Manaus (AM) a Porto Velho (RO), tornou-se um dos casos mais emblemáticos da aplicação potencial da Licença Ambiental Especial (LAE), prevista nas Leis nº 15.190/2025 e nº 15.300/2025. O projeto de reconstrução e repavimentação dessa rodovia — enquadrado como atividade estratégica pelo art. 6º da Lei nº 15.300/2025 — sintetiza o desafio de compatibilizar a celeridade administrativa com o rigor técnico exigido para empreendimentos de significativo impacto ambiental.

Conforme aponta Philip Martin Fearnside (2025), o licenciamento da BR-319 ainda se encontra pendente de conclusão junto ao Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA), órgão responsável pela análise técnica e pela emissão da licença. A equipe técnica tem questionado reiteradamente a adequação do Estudo de Impacto Ambiental (EIA) apresentado pelos empreendedores, sobretudo quanto à insuficiência da avaliação de impactos indiretos e cumulativos. À luz da nova legislação, que impõe o prazo máximo de doze meses para a análise conclusiva, o caso da BR-319 evidencia o risco de que a celeridade procedimental comprometa o exame aprofundado dos estudos ambientais.

Para Fearnside (2025, p. 97), o impacto da BR-319 não se limita ao traçado da rodovia, mas se expande por meio das estradas estaduais

planejadas para interligá-la, como as AM-356, AM-360, AM-464, AM-366 e AM-343. A mais extensa, AM-366, com 574 km projetados a oeste do rio Purus, abriria a região conhecida como Trans-Purus a processos intensos de ocupação e desmatamento. O autor observa que “as estradas do governo estadual e outros planos ligados à BR-319 são partes integrais do impacto da rodovia”, e adverte que os licenciadores federais não podem fingir que apenas o traçado principal é de sua preocupação (Fearnside, 2025, p. 97).

Essa característica de expansão indireta dos impactos aproxima o caso da BR-319 do conceito de “projeto pioneiro” formulado por Sánchez (2013). Segundo o autor, projetos pioneiros são empreendimentos de grande porte — geralmente em regiões pouco antropizadas — que induzem o desenvolvimento subsequente de novas atividades econômicas e a ocupação desordenada do território, produzindo impactos cumulativos que podem ser ignorados se o licenciamento for apressado ou pouco rigoroso. Essa definição aplica-se integralmente à BR-319, que atua como vetor de integração territorial e de expansão econômica na Amazônia Ocidental, gerando efeitos que extrapolam a dimensão física da obra.

Tanto Sánchez quanto Fearnside convergem, portanto, na constatação de que a simplificação e aceleração do licenciamento são especialmente problemáticas em empreendimentos pioneiros. Para Sánchez (2013, p. 207), tais projetos exigem análises técnicas rigorosas e contínuas, justamente porque o impacto não se esgota no empreendimento principal. Fearnside (2025) reforça essa perspectiva ao demonstrar que a reconstrução da BR-319 induz uma cadeia de desmatamento que envolve áreas antes protegidas, ampliando o alcance dos danos ambientais e sociais.

Essa confluência teórica permite compreender que o problema da celeridade procedimental prevista pela Lei nº 15.300/2025 não se resume a uma questão administrativa, mas a uma inadequação estrutural entre o modelo normativo e a realidade ecológica amazônica. A LAE, ao impor um prazo máximo de doze meses e suprimir etapas tradicionais de análise, restringe a capacidade do Estado de avaliar impactos acumulativos e de longo prazo, inerentes aos projetos pioneiros.

Outro aspecto relevante destacado por Fearnside (2025) é o papel da influência política e econômica na priorização dessas obras. O autor observa

que os interesses vinculados à exploração de petróleo e gás na região tendem a impulsionar a pavimentação da AM-366, por reduzir custos logísticos, o que se harmoniza com a diretriz política da Lei nº 15.300/2025, que delega ao Executivo a definição, por decreto, do que constitui empreendimento estratégico. Essa convergência revela como a lógica política da celeridade pode prevalecer sobre critérios técnicos e ecológicos, gerando um ambiente normativo de fragilidade da precaução.

Por fim, Fearnside (2025) adverte que os planos de governança e mitigação associados à BR-319, embora formulados em bases desejáveis, frequentemente funcionam como instrumentos justificadores para aprovação de projetos cujo saldo ambiental é fortemente negativo, já que os ganhos pontuais não compensam os efeitos cumulativos da abertura territorial e da perda de cobertura florestal.

Assim, a aplicação da Licença Ambiental Especial (LAE) à reconstrução da BR-319 exemplifica de modo concreto o paradoxo do novo regime jurídico de licenciamento ambiental: ao tratar um projeto pioneiro — de efeitos multiplicadores e imprevisíveis — como atividade estratégica em rito acelerado, o Estado corre o risco de transformar a promessa de eficiência em um retrocesso ambiental institucionalizado, afastando-se do ideal de desenvolvimento sustentável consagrado no art. 225 da Constituição Federal.

5 Conclusão

A reformulação do licenciamento ambiental brasileiro, promovida pelas Leis nº 15.190/2025 e nº 15.300/2025, revela uma inflexão na política pública de tutela ambiental, substituindo o modelo progressivo e reiterativo da Resolução CONAMA nº 237/1997 por um rito monofásico e acelerado, fundado na busca por eficiência administrativa e previsibilidade decisória. Embora tais objetivos respondam a demandas legítimas do setor produtivo, a aplicação prática da Licença Ambiental Especial (LAE) demonstra que a simplificação procedimental pode implicar redução do rigor técnico e fragilização dos mecanismos de precaução e controle social.

A análise normativa e doutrinária evidencia que o novo modelo foi concebido para empreendimentos classificados como estratégicos, entre os quais se incluem as obras rodoviárias federais previstas no art. 6º da Lei nº 15.300/2025. Ao mesmo tempo, observa-se que, por força constitucional (art. 225, § 1º, IV), a LAE se aplica a atividades potencialmente causadoras de significativa degradação ambiental — isto é, justamente às mais complexas e sensíveis. Tal constatação reforça o paradoxo central do sistema: a lei pretende acelerar o licenciamento de empreendimentos que, pela sua natureza e magnitude, demandam maior prudência e tempo de análise.

O caso da rodovia BR-319 exemplifica esse paradoxo de forma concreta. Conforme demonstram Sánchez & Fonseca (2025) e Fearnside (2025), a reconstrução da BR-319 constitui um projeto pioneiro, isto é, um empreendimento de grande porte e alto potencial de indução de novas frentes econômicas em áreas pouco antropizadas. A exigência de que o EIA/RIMA seja analisado em prazo máximo de doze meses, sem suspensão ou reabertura de fases técnicas, revela-se incompatível com a complexidade ecológica e social da Amazônia, especialmente quando o próprio Tribunal de Contas da União (TCU, 2019) registrou tempos médios de 909 dias apenas para a emissão de Licenças Prévias em projetos rodoviários.

No plano infraconstitucional, a Lei nº 6.938/1981, que institui a Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA), estabelece, em seu art. 2º, que a política ambiental tem por objetivo assegurar condições ao desenvolvimento socioeconômico, à segurança nacional e à proteção da dignidade da vida humana, com base, entre outros, nos princípios do planejamento e fiscalização do uso dos recursos ambientais (inciso III) e dos incentivos ao estudo e à pesquisa de tecnologias voltadas à proteção ambiental (inciso VI). A política da celeridade, ao restringir o tempo destinado à análise técnica e à revisão dos estudos, compromete o adequado planejamento ambiental e desestimula a elaboração de pesquisas completas e detalhadas, contrariando os objetivos estruturantes da PNMA.

No plano institucional, a concentração de poder decisório no Executivo, a quem cabe definir por decreto o que se enquadra como atividade estratégica, adiciona um elemento de discricionariedade política que pode desvirtuar a função técnica e preventiva do licenciamento. Tal estrutura inverte a lógica

de precaução prevista na Constituição, deslocando o foco do controle ambiental para a celeridade administrativa.

A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, especialmente na ADI 42/DF, reforça que o equilíbrio entre desenvolvimento e proteção ambiental é condição essencial da ordem constitucional. O Tribunal reconhece que o foco exclusivo no crescimento econômico, sem a devida atenção aos limites ecológicos, constitui ameaça presente e futura ao progresso sustentável e à própria sobrevivência da espécie humana. Nessa mesma decisão, o STF reafirma que o desenvolvimento nacional e a tutela ambiental não são objetivos antagônicos, mas devem ser conciliados sob o princípio do bem comum e da solidariedade intergeracional, assegurando às gerações futuras o acesso aos recursos naturais indispensáveis à vida.

À luz dessa orientação, conclui-se que o novo regime de licenciamento ambiental especial, embora dotado de mérito administrativo em termos de eficiência e uniformização, carece de instrumentos proporcionais de controle técnico, transparência e participação social. A celeridade, quando aplicada a projetos pioneiros como a BR-319, transforma-se em risco sistêmico, ao acelerar decisões cuja irreversibilidade dos impactos impede correções futuras.

Em síntese, o desafio contemporâneo da política ambiental brasileira consiste em reconciliar eficiência e prudência, assegurando que a simplificação procedimental não signifique o esvaziamento do conteúdo técnico e jurídico do licenciamento. O equilíbrio entre celeridade e precaução, mais do que uma escolha administrativa, é um imperativo constitucional e legal — condição essencial para que o desenvolvimento nacional se realize em harmonia com os princípios da Política Nacional do Meio Ambiente (Lei nº 6.938/1981) e com o direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, consagrado no art. 225 da Constituição Federal.

6 Referência

AMAZONAS ATUAL. **Deputados do AM citam BR-319 para justificar apoio ao “PL da Devastação”**. 2025. Disponível em: <https://amazonasatual.com.br/>. Acesso em: 15 jan. 2026.

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

BRASIL. **Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981**. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 2 set. 1981. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6938.htm. Acesso em: 15 jan. 2026.

BRASIL. **Lei nº 15.190, de 8 de agosto de 2025**. Dispõe sobre a Lei Geral do Licenciamento Ambiental e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 2025.

BRASIL. **Lei nº 15.300, de 22 de dezembro de 2025**. Regulamenta o Licenciamento Ambiental Especial para atividades estratégicas. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (STF). **Ação Declaratória de Constitucionalidade nº 42/DF**. Relator: Min. Luiz Fux. Julgado em 1º set. 2020. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/peticaoInicial/verPeticaoInicial.asp?base=ADC&numProcesso=42>. Acesso em: 15 jan. 2026.

CONJUR. **A batalha da Lei Geral do Licenciamento Ambiental no STF: o Judiciário como árbitro da insegurança jurídica em 2026**. Consultor Jurídico, 3 jan. 2026. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2026-jan-03/a-batalha-da-lei-geral-do-licenciamento-ambiental-no-stf-o-judiciario-como-arbitro-da-inseguranca-juridica-em-2026/>. Acesso em: 15 jan. 2026.

FEARNSIDE, Philip Martin. **Rodovia BR-319: o novo acordo de licenciamento como porta de entrada para a destruição**. Manaus: INPA, 2025.

FEARNSIDE, P. M. **Impactos da rodovia BR-319 – 9: O discurso de governança**. Amazônia Real, 2024. Disponível em: <https://amazoniareal.com.br/>. Acesso em: 15 jan. 2026.

FEARNSIDE, P. M.; GRAÇA, P. M. L. A. **BR-319: a rodovia Manaus-Porto Velho e o impacto potencial de conectar o arco de desmatamento à Amazônia Central.** Novos Cadernos NAEA, v. 12, n. 1, p. 19-50, 2009.

FEARNSIDE, P. M.; FERRANTE, L.; YANAI, A. M.; ISAAC JÚNIOR, M. A. **Trans-Purus: a última floresta intacta.** Amazônia Real, 2020. Disponível em: <https://amazoniareal.com.br/>. Acesso em: 15 jan. 2026.

FEARNSIDE, P. M. **O interesse financeiro de Putin nas rodovias da Amazônia brasileira.** Amazônia Real, 2022. Disponível em: <https://amazoniareal.com.br/>. Acesso em: 15 jan. 2026.

FIERGS. **Lei Geral do Licenciamento Ambiental e Certificado de Cadastro dos Sistemas de Logística Reversa.** Porto Alegre: FIERGS, 2025. Disponível em: <https://www.fiergs.org.br/>. Acesso em: 15 jan. 2026.

OBSERVATÓRIO DO CLIMA. **Nota técnica sobre os vetos à Lei Geral do Licenciamento Ambiental.** Brasília, 2025a. Disponível em: <https://www.oc.eco.br/>. Acesso em: 15 jan. 2026.


OBSERVATÓRIO DO CLIMA. **Ação pede ao STF suspensão imediata do novo licenciamento ambiental.** Brasília, 2025b. Disponível em: <https://www.oc.eco.br/>. Acesso em: 15 jan. 2026.

SÁNCHEZ, Luís E. **Avaliação de impacto ambiental: conceitos e métodos.** São Paulo: Oficina de Textos, 2013.

SÁNCHEZ, Luís E.; FONSECA, Alberto. **O novo licenciamento ambiental especial: perda de rigor em troca de celeridade?** Belo Horizonte: UFMG, 2025.

SANTOS JÚNIOR, M. A. dos et al. **BR-319 como propulsora de desmatamento: simulando o impacto da rodovia Manaus-Porto Velho.** Manaus: Instituto de Desenvolvimento Sustentável da Amazônia (IDESAM), 2018.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (TCU). **Auditoria operacional no licenciamento ambiental federal.** Brasília: TCU, 2019.



A política pública como garantia de futuro: o Programa Pé-de-Meia como instrumento de acesso, permanência e redução das desigualdades educacionais

7

SUMÁRIO

1. Introdução
2. Educação como direito fundamental e política pública estruturante
3. O ensino médio brasileiro e o fenômeno da evasão escolar
4. O Programa Pé-de-Meia: fundamentos normativos e desenho institucional
5. Incentivos financeiros e permanência escolar: fundamentos teóricos e empíricos
6. O enfrentamento das desigualdades educacionais pelo Programa Pé-de-Meia
7. Limites, desafios e perspectivas de aprimoramento da política
8. Conclusão
9. Referências

A política pública como garantia de futuro: o Programa Pé-de-Meia como instrumento de acesso, permanência e redução das desigualdades educacionais

Gabriel da Rocha Sperandio Graduando em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de Goiás (PUC-GO).

Resumo O ensaio analisa o Programa Pé-de-Meia como política pública educacional voltada à promoção do acesso, da permanência e da conclusão do ensino médio público, sob a perspectiva da redução das desigualdades educacionais. Partindo da educação como direito fundamental e dever constitucional do Estado, examina-se o fenômeno da evasão escolar como expressão das desigualdades socioeconômicas estruturais. O trabalho investiga o desenho institucional do programa, seus mecanismos de incentivo financeiro e sua aderência às evidências empíricas nacionais e internacionais. Também são discutidos os limites e desafios da política, especialmente quanto à definição de metas, avaliação de impacto e articulação com outras políticas educacionais.

Palavras-chave

Política pública educacional
— Ensino médio —
Incentivos financeiros
— Desigualdade educacional
— Programa Pé-de-Meia

1 Introdução

A educação ocupa posição central na arquitetura constitucional brasileira, sendo reconhecida não apenas como direito fundamental de natureza social, mas também como vetor estruturante da cidadania, da justiça social e do próprio projeto de desenvolvimento nacional.

A Constituição da República de 1988 atribui ao Estado papel ativo e indeclinável na promoção da educação, impondo-lhe o dever de formular e implementar políticas públicas capazes de assegurar não só o acesso formal ao sistema educacional, mas, sobretudo, condições materiais efetivas para a permanência e a conclusão das trajetórias escolares, em consonância com o princípio da igualdade material.

Não obstante esse robusto reconhecimento normativo, o sistema educacional brasileiro, especialmente no âmbito do ensino médio público, permanece marcado por profundas desigualdades e elevados índices de evasão escolar. Trata-se de etapa educacional particularmente sensível, na qual se intensificam os efeitos das desigualdades socioeconômicas, raciais e territoriais, comprometendo de forma significativa o exercício do direito à educação por amplos segmentos da juventude brasileira.

A persistência desses obstáculos evidencia a distância entre a normatividade constitucional e a realidade educacional concreta, revelando limitações na capacidade estatal de assegurar a efetividade do direito educacional.

É nesse contexto de assimetrias estruturais que o Programa Pé-de-Meia emerge como política pública de incentivo financeiro-educacional voltada a estudantes de baixa renda matriculados no ensino médio das redes públicas. Instituído pela Lei nº 14.818, de 16 de janeiro de 2024, e regulamentado pelo Decreto nº 11.901, de 26 de janeiro de 2024, o programa propõe enfrentar os fatores econômicos que historicamente condicionam a evasão escolar, por meio da concessão de incentivos financeiros vinculados à matrícula, à frequência, à conclusão do ensino médio e à participação no Exame Nacional do Ensino Médio.

Ao reconhecer a centralidade da dimensão econômica na trajetória educacional dos jovens, a política sinaliza uma inflexão relevante na abordagem estatal da permanência escolar.

Diante disso, o presente ensaio propõe uma análise crítica do Programa Pé-de-Meia enquanto instrumento de política pública orientado à garantia de futuro educacional, examinando sua capacidade de promover o acesso, a permanência e a redução das desigualdades educacionais no ensino médio público brasileiro. Busca-se, assim, avaliar em que medida o programa contribui para a concretização do direito fundamental à educação e para o enfrentamento das desigualdades estruturais que historicamente limitam as oportunidades educacionais de jovens em situação de vulnerabilidade.

2 Educação como direito fundamental e política pública estruturante

A educação, enquanto direito fundamental de natureza social, desempenha papel estruturante no Estado Democrático de Direito, configurando-se como condição indispensável para a concretização da dignidade da pessoa humana e para a efetivação dos demais direitos fundamentais.

Nesse sentido, a Constituição Federal de 1988 consagra a educação como direito de todos e dever compartilhado entre o Estado, a família e a sociedade, atribuindo-lhe finalidades que transcendem a mera transmissão de conhecimentos, ao vinculá-la expressamente ao pleno desenvolvimento da pessoa, ao preparo para o exercício da cidadania e à qualificação para o trabalho.

A partir dessa conformação constitucional, não se pode compreender o dever estatal em matéria educacional de forma restrita ou minimalista. Ao contrário, a norma constitucional impõe ao poder público a assunção de obrigações positivas e contínuas, que extrapolam a simples oferta formal de vagas escolares.

Exige-se, de modo mais amplo, a formulação, implementação e avaliação de políticas públicas capazes de criar condições materiais objetivas para que todos os indivíduos, independentemente de sua origem social,

econômica ou territorial, não apenas ingressem no sistema educacional, mas nele permaneçam e concluam suas trajetórias formativas de maneira digna e efetiva (Madaloz *et al.*, 2024).

Nesse contexto, a educação, enquanto política pública, assume inegável caráter redistributivo. Trata-se de instrumento estatal voltado à correção de desigualdades historicamente produzidas pela estrutura social, as quais se manifestam de forma particularmente intensa no acesso diferenciado a bens educacionais.

Quando o Estado se omite ou atua de maneira insuficiente na promoção da igualdade educacional, o sistema de ensino tende a operar como mecanismo de reprodução das hierarquias sociais existentes, favorecendo aqueles grupos que já detêm maior capital econômico, cultural e simbólico (Bourdieu, 1970). Assim, longe de funcionar como espaço neutro de mobilidade social, a educação pode reforçar desigualdades, caso não seja acompanhada de políticas compensatórias adequadas.

Dessa forma, a política pública educacional deve ser compreendida como instrumento essencial de justiça social e de promoção da igualdade material. Essa dimensão torna-se ainda mais sensível no âmbito do ensino médio, etapa decisiva para a inserção social, profissional e econômica dos jovens.

A não conclusão desse nível de ensino compromete de modo significativo as oportunidades futuras, restringindo o acesso ao ensino superior, ao mercado de trabalho formal e à participação qualificada na vida pública. Em consequência, a evasão escolar no ensino médio contribui para a perpetuação de ciclos intergeracionais de pobreza e exclusão social, evidenciando a necessidade de intervenções estatais que enfrentem, de maneira direta, os fatores estruturais que limitam o exercício pleno do direito à educação.

3 O ensino médio brasileiro e o fenômeno da evasão escolar

A evasão escolar no ensino médio público brasileiro configura-se como fenômeno complexo e multifatorial, resultante da interação entre determinantes

econômicos, sociais, culturais e institucionais que condicionam a trajetória educacional dos jovens. Longe de constituir evento isolado ou circunstancial, a evasão expressa padrões estruturais de desigualdade que atravessam o sistema educacional e refletem assimetrias mais amplas da sociedade brasileira.

Dados educacionais recentes indicam que parcela expressiva dos jovens não conclui o ensino médio na idade considerada adequada, sendo esse quadro ainda mais acentuado entre estudantes oriundos de famílias de baixa renda e pertencentes a grupos racialmente vulnerabilizados, o que evidencia a existência de barreiras sistemáticas ao exercício pleno do direito à educação.

Em 2022, a taxa de abandono escolar no Ensino Médio foi de 6,5% - cerca de 444 mil estudantes. A título de comparação, essa taxa foi, em 2022, de 0,5% nos Anos Iniciais do Ensino Fundamental e de 2,2% nos Anos Finais. Vale destacar, ainda, que 31,6% de jovens de 19 anos não concluíram o Ensino Médio. Além disso, existem amplas desigualdades nesses indicadores, especialmente quando se analisam recortes de raça e renda: entre os brancos, 75,9% concluíram, frente a 61,8% entre os pretos e 63,8% entre os pardos. Já entre os 20% mais ricos e 20% mais pobres, essas taxas foram de 85,5% e 52,2%, respectivamente (Todos Pela Educação, 2024).

A literatura especializada contribui para a compreensão desse fenômeno ao estabelecer distinção conceitual entre abandono e evasão escolar. O abandono refere-se à interrupção temporária da trajetória educacional, caracterizada pela saída momentânea do estudante, acompanhada da possibilidade de retorno posterior ao sistema de ensino.

A evasão, por sua vez, corresponde à saída definitiva do aluno da escola, sem reintegração ao percurso educacional formal (Riffel; Malacarne, 2010). No âmbito do ensino médio, essa distinção assume relevância particular, uma vez que a evasão tende a assumir caráter permanente, produzindo efeitos sociais mais profundos e duradouros, tanto para o indivíduo quanto para a coletividade.

Além disso, evidências empíricas reiteradas apontam a necessidade de inserção precoce no mercado de trabalho como o principal fator associado ao abandono e à evasão escolar entre jovens de 14 a 29 anos, superando, de forma significativa, fatores de ordem pedagógica ou relacionados ao desempenho acadêmico.

Foi detectado, por meio do Anuário Brasileiro da Educação Básica (2024) o abandono na educação básica em 2023 no ensino médio é aquele com maior percentual, 3,8%, sendo os anos iniciais e finais do ensino fundamental com 0,3% e 1,4%, respectivamente. Em relação ao ensino médio, se comparar há dez anos a taxa caiu bastante, deixando de ser 9,2% (2013) para 3,8% (2023). De forma complementar, a Agência de notícias IBGE (2020), a partir da PNAD Contínua Educação 2019, mostra algumas condicionantes para que esse percentual não extingue, sendo os principais motivos apresentados pelos entrevistados: necessidade de trabalhar é o fator principal (39,1%) seguido por falta de interesse em estudar (29,2%) (Lima; Xavier, 2025).

Tal constatação revela que a interrupção da trajetória escolar não decorre, predominantemente, de desinteresse ou incapacidade individual do estudante, mas de constrangimentos materiais impostos por contextos de vulnerabilidade socioeconômica. A escolha entre estudar e trabalhar, nesses casos, não se apresenta como opção livre, mas como imposição estrutural vinculada à sobrevivência econômica.

Nesse sentido, a evasão escolar deve ser compreendida como manifestação concreta das desigualdades socioeconômicas que limitam o acesso equitativo às oportunidades educacionais. A persistência de elevados índices de evasão compromete a efetividade do direito fundamental à educação e evidencia a insuficiência de políticas públicas que desconsideram as condições materiais de existência dos estudantes.

Diante desse cenário, torna-se imperativo que o Estado adote políticas educacionais integradas a mecanismos de proteção social, capazes de enfrentar os determinantes econômicos da evasão escolar. Reconhecer a

educação como política social integrada, portanto, constitui passo essencial para a construção de respostas institucionais eficazes e socialmente justas.

4 O Programa Pé-de-Meia: fundamentos normativos e desenho institucional

Diante desse quadro de evasão escolar e de problemas estruturantes na permanência de jovens de baixa renda no Brasil no ensino médio público brasileiro, o Estado tem adotado políticas públicas visando à solução da problemática, como, por exemplo, o Programa Pé-de-Meia. A instituição dessa política revela o reconhecimento, por parte do poder público, de que a evasão escolar não decorre exclusivamente de fatores pedagógicos ou individuais, mas resulta, sobretudo, de condicionantes econômicos e sociais que limitam a permanência dos estudantes no sistema educacional.

O Programa Pé-de-Meia foi instituído como política pública federal de incentivo financeiro-educacional por meio da Lei nº 14.818, de 16 de janeiro de 2024, sendo posteriormente regulamentado pelo Decreto nº 11.901, de 26 de janeiro de 2024. Trata-se de iniciativa direcionada a estudantes matriculados no ensino médio das redes públicas e pertencentes a famílias inscritas no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal.

A priorização dos beneficiários do Programa Bolsa Família evidencia o caráter focalizado da política, orientado à população em situação de maior vulnerabilidade socioeconômica, segmento no qual se concentram os maiores índices de evasão escolar (Todos Pela Educação, 2024). Ao adotar esse recorte, o programa busca atuar de forma redistributiva, direcionando recursos públicos para aqueles grupos que enfrentam maiores obstáculos à continuidade da trajetória educacional.

O desenho institucional do Programa Pé-de-Meia estrutura-se a partir de quatro modalidades principais de incentivo: incentivo à matrícula, incentivo à frequência escolar, incentivo à conclusão do ensino médio e incentivo à participação no Exame Nacional do Ensino Médio. Essa arquitetura normativa

e operacional foi concebida para acompanhar o estudante ao longo de todo o ciclo do ensino médio, reconhecendo que o risco de evasão não se concentra em um único momento, mas se manifesta de forma recorrente e cumulativa ao longo da trajetória escolar (Todos Pela Educação, 2024). Assim, o programa combina estímulos voltados à entrada, à permanência e à conclusão da etapa, buscando reduzir a descontinuidade educacional.

A concessão de incentivos financeiros recorrentes, aliada à constituição de uma poupança vinculada à conclusão do ensino médio, demonstra alinhamento com evidências empíricas analisadas pelo Todos Pela Educação, segundo as quais políticas públicas que combinam incentivos de curto e médio prazo tendem a produzir resultados mais consistentes na redução da evasão escolar.

Ao reduzir o custo de oportunidade associado à permanência na escola, especialmente em contextos de extrema vulnerabilidade econômica, o programa procura mitigar a necessidade de inserção precoce no mercado de trabalho, principal fator associado à evasão entre jovens de baixa renda (Todos Pela Educação, 2024).

Além disso, o repasse direto dos recursos ao estudante, sem intermediação obrigatória dos responsáveis legais, constitui elemento relevante do desenho da política. Essa escolha institucional fortalece a autonomia juvenil e o sentimento de pertencimento à política pública, aspectos considerados centrais para o engajamento escolar, sobretudo em uma fase da vida marcada pela busca por independência financeira e reconhecimento social.

Conforme destaca a análise do Todos Pela Educação (2024), o vínculo direto entre estudante e política pública contribui para a valorização da permanência escolar e para a construção de uma relação mais positiva entre o jovem e a instituição educacional.

5 Incentivos financeiros e permanência escolar: fundamentos teóricos e empíricos

A utilização de incentivos financeiros como instrumento de política educacional encontra respaldo consistente em estudos nacionais e internacionais que apontam efeitos positivos, ainda que moderados, sobre a frequência, a permanência e a conclusão das trajetórias escolares (Lima; Xavier, 2025).

Essas políticas incidem, primordialmente, sobre a dimensão econômica da evasão escolar, ao reduzir o custo de oportunidade associado à permanência na escola e mitigar a necessidade de inserção precoce de jovens no mercado de trabalho, realidade recorrente em contextos de vulnerabilidade social.

Sob essa perspectiva, os incentivos financeiros revelam-se compatíveis com o princípio constitucional da igualdade material, na medida em que buscam compensar desigualdades fáticas que impedem o exercício efetivo do direito à educação.

No contexto brasileiro, a ausência de incentivos financeiros figura como fator determinante para a evasão escolar, sobretudo entre estudantes de baixa renda. Conforme demonstram Madaloz *et al.* (2024), a pressão econômica exercida sobre esses jovens impõe uma escolha estruturalmente desigual entre a continuidade dos estudos e a contribuição imediata para a renda familiar, decisão que tende a favorecer o abandono escolar.

Tal cenário evidencia que a evasão não pode ser atribuída à responsabilidade individual do estudante, mas deve ser compreendida como resultado de constrangimentos materiais que limitam o acesso real às oportunidades educacionais. Nesse sentido, a omissão estatal na criação de mecanismos de proteção econômica compromete a eficácia do direito fundamental à educação, reduzindo-o a uma garantia meramente formal.

Sob a perspectiva crítica da educação, Paulo Freire identifica a desigualdade material como forma de opressão estrutural, capaz de transformar direitos formalmente assegurados em privilégios acessíveis apenas a determinados grupos sociais (Freire, 1987). A efetivação do direito

à educação, portanto, exige políticas públicas que enfrentem as condições concretas de existência dos sujeitos educandos. Políticas de incentivo financeiro, nesse contexto, não se apresentam como benefícios assistenciais isolados, mas como instrumentos legítimos de justiça social, voltados à ampliação das condições materiais necessárias à permanência escolar.

De modo convergente, Pierre Bourdieu demonstra que o sistema educacional tende a reproduzir hierarquias sociais preexistentes quando desconsidera as profundas desigualdades de capital econômico, cultural e simbólico entre os estudantes (Bourdieu, 1970). Ao operar sob uma lógica aparentemente neutra, a escola pode legitimar desigualdades estruturais por meio do discurso meritocrático.

O Programa Pé-de-Meia, ao reconhecer explicitamente tais assimetrias e atuar diretamente sobre a dimensão econômica da permanência escolar, busca romper, ainda que de forma parcial, com essa lógica reprodutiva. Ao oferecer suporte financeiro vinculado à trajetória educacional, o programa contribui para reduzir desigualdades de partida, promover a igualdade material e concretizar o dever constitucional do Estado de assegurar condições efetivas para o exercício do direito à educação.

6 O enfrentamento das desigualdades educacionais pelo Programa Pé-de-Meia

As desigualdades educacionais no Brasil refletem disparidades estruturais profundas relacionadas à renda, à raça, ao gênero e ao território, as quais condicionam de maneira decisiva as trajetórias escolares dos jovens.

Evidências empíricas demonstram que estudantes oriundos de famílias chefiadas por mulheres negras, residentes em áreas rurais e com baixos níveis de escolaridade apresentam probabilidades significativamente menores de concluir o ensino médio, o que revela a intersecção entre desigualdades educacionais e outras formas de vulnerabilidade social (Madaloz *et al.*, 2024).

Esses dados evidenciam que o acesso e a permanência no sistema educacional não se distribuem de forma equitativa, reproduzindo padrões históricos de exclusão. Nesse contexto, o Programa Pé-de-Meia atua como política pública de caráter redistributivo, ao direcionar recursos estatais para estudantes historicamente excluídos das oportunidades educacionais. Ao mitigar os efeitos das desigualdades socioeconômicas sobre a permanência escolar, o programa contribui diretamente para a promoção da igualdade material, princípio estruturante do Estado Democrático de Direito e fundamento normativo das políticas públicas voltadas à correção de assimetrias fáticas.

Ao reconhecer que determinados grupos enfrentam obstáculos adicionais à continuidade escolar, a política busca equalizar condições de partida, ampliando as possibilidades de conclusão do ensino médio.

Além disso, a possibilidade de constituição de uma poupança ao final do ensino médio confere ao Programa Pé-de-Meia uma dimensão prospectiva relevante. Ao oferecer suporte financeiro acumulado, o programa amplia a margem de escolha dos jovens no momento de transição para a vida adulta, seja para a continuidade dos estudos em nível superior, seja para uma inserção mais qualificada no mercado de trabalho ou para iniciativas de empreendedorismo. Tal mecanismo reforça a ideia de garantia de futuro educacional e social, ao reduzir a vulnerabilidade típica desse período e ao potencializar trajetórias de mobilidade social.

Todavia, é imprescindível reconhecer que a redução das desigualdades educacionais não pode ser alcançada por meio de uma política isolada. Embora o Programa Pé-de-Meia represente instrumento relevante de justiça distributiva, sua efetividade depende de articulação com políticas educacionais estruturantes.

Investimentos em infraestrutura escolar, valorização e formação continuada dos profissionais da educação, adoção de políticas pedagógicas inclusivas e ampliação do ensino em tempo integral constituem medidas indispensáveis para o enfrentamento sistêmico das desigualdades educacionais (Todos Pela Educação, 2024).

7 Limites, desafios e perspectivas de aprimoramento da política

Apesar de seu potencial como política pública voltada ao enfrentamento da evasão escolar, o Programa Pé de Meia enfrenta desafios significativos que tensionam sua efetividade no médio e no longo prazo.

A amplitude e a ambição de seus objetivos, que envolvem o acesso, a permanência, a conclusão do ensino médio e a transição para etapas posteriores da vida educacional, contrastam com a ausência de metas claramente definidas e de indicadores sistemáticos de avaliação de impacto. Essa lacuna dificulta a mensuração objetiva dos resultados alcançados, bem como a identificação de ajustes necessários ao desenho institucional da política, comprometendo a transparência e a capacidade de monitoramento contínuo (Todos Pela Educação, 2024).

Além disso, o programa enfrenta desafios operacionais relevantes, especialmente no que se refere à mensuração da frequência escolar e à integração de bases de dados entre a União, os estados e o Distrito Federal. A dependência de sistemas administrativos distintos pode gerar inconsistências no acompanhamento dos estudantes e atrasos na operacionalização dos incentivos. Soma-se a isso a necessidade de compatibilização do Programa Pé de Meia com outras políticas de transferência de renda já existentes, a fim de evitar sobreposições, lacunas de cobertura ou efeitos indesejados sobre a permanência escolar.

Outro aspecto crítico diz respeito ao valor dos incentivos financeiros oferecidos. Em contextos de elevada vulnerabilidade socioeconômica, os recursos disponibilizados pelo programa podem não ser suficientes para competir com rendimentos obtidos no mercado de trabalho informal, sobretudo em regiões caracterizadas por baixa renda média e alta informalidade. Nessas circunstâncias, a decisão pela permanência na escola permanece fortemente condicionada por necessidades econômicas imediatas, o que limita o alcance da política (Todos Pela Educação, 2024).

Diante desses limites, impõe-se a necessidade de avaliação contínua e sistemática do Programa Pé de Meia, bem como de seu aprimoramento

incremental. Entre as possibilidades de aperfeiçoamento, destaca-se a adoção de incentivos diferenciados para estudantes matriculados em escolas de tempo integral e para aqueles expostos a maior risco de evasão escolar, além do fortalecimento dos mecanismos de monitoramento e avaliação.

8 Conclusão

O Programa Pé de Meia configura-se como política pública educacional de elevada relevância no processo de concretização do direito fundamental à educação, especialmente no contexto do ensino médio público brasileiro, historicamente marcado por desigualdades estruturais e elevados índices de evasão escolar.

Ao reconhecer que a permanência dos estudantes no sistema educacional está profundamente condicionada por fatores socioeconômicos, o programa promove uma inflexão importante na forma como o Estado enfrenta o problema da evasão, deslocando o enfoque de explicações individualizantes para uma abordagem estrutural e redistributiva.

Nesse sentido, a adoção de incentivos financeiros como instrumento de política educacional revela-se compatível com o princípio constitucional da igualdade material, na medida em que busca compensar desigualdades fáticas que limitam o exercício efetivo do direito à educação.

O Programa Pé de Meia não se restringe à ampliação formal do acesso à escola, mas atua diretamente sobre as condições concretas de permanência e conclusão do ensino médio, enfrentando o custo de oportunidade associado à continuidade dos estudos para jovens em situação de vulnerabilidade socioeconômica. Ao fazê-lo, o programa contribui para reduzir a pressão econômica que historicamente conduz à inserção precoce no mercado de trabalho e, conseqüentemente, ao abandono escolar.

Além disso, ao estruturar-se de forma contínua ao longo de toda a trajetória do ensino médio, com incentivos vinculados à matrícula, à frequência, à conclusão e à participação no Exame Nacional do Ensino Médio, o Programa Pé de Meia reconhece que o risco de evasão é cumulativo e se manifesta em diferentes momentos do percurso educacional.

Essa racionalidade institucional amplia o potencial de efetividade da política, ao acompanhar o estudante de maneira sistemática e ao reforçar vínculos positivos entre o jovem, a escola e o próprio Estado. A constituição de uma poupança ao final do ensino médio, por sua vez, confere ao programa uma dimensão prospectiva relevante, ao ampliar as possibilidades de escolha dos jovens no momento de transição para a vida adulta.

Todavia, a análise desenvolvida ao longo desse ensaio evidencia que, embora relevante, o Programa Pé de Meia não pode ser compreendido como solução isolada para os desafios estruturais do sistema educacional brasileiro. A persistência de desigualdades profundas relacionadas à renda, à raça, ao gênero e ao território exige a articulação do programa com políticas educacionais mais amplas e sistêmicas, voltadas à melhoria da infraestrutura escolar, à valorização dos profissionais da educação, ao fortalecimento de práticas pedagógicas inclusivas e à ampliação do ensino em tempo integral. A efetividade do Pé de Meia, portanto, depende não apenas de seu desenho institucional, mas de sua inserção em um projeto educacional integrado e de longo prazo.

Outro aspecto central diz respeito à necessidade de avaliação contínua e transparente da política pública. A ausência de metas claramente definidas e de indicadores sistemáticos de impacto compromete a capacidade de monitoramento e aperfeiçoamento do programa, tornando imprescindível o fortalecimento de mecanismos de avaliação baseados em evidências.

Somente a partir de avaliações periódicas será possível identificar em que medida o Programa Pé de Meia contribui efetivamente para a redução da evasão escolar, para a ampliação da conclusão do ensino médio e para a diminuição das desigualdades educacionais, bem como promover ajustes necessários ao seu aprimoramento institucional.

Ainda assim, os limites identificados não deslegitimam o Programa Pé de Meia. Ao contrário, indicam caminhos para seu fortalecimento e reafirmam sua importância enquanto política pública orientada pela justiça social.

Ao direcionar recursos estatais para estudantes historicamente excluídos das oportunidades educacionais, o programa reafirma o compromisso do Estado brasileiro com a proteção social, com a promoção da dignidade da pessoa humana e com a efetivação de direitos fundamentais. Trata-se,

portanto, de política que dialoga diretamente com o dever constitucional do Estado de assegurar condições materiais mínimas para o exercício do direito à educação.

Conclui-se, assim, que o Programa Pé de Meia contribui para a construção de um horizonte de futuro mais inclusivo, ao reafirmar a educação como direito fundamental, como instrumento de mobilidade social e como elemento central de um projeto democrático de desenvolvimento.

Ao reconhecer que garantir educação implica garantir condições concretas de permanência escolar, o programa fortalece a ideia de que políticas públicas educacionais devem ser concebidas não apenas como ações setoriais, mas como estratégias estruturantes de redução das desigualdades e de promoção da justiça social no Brasil.

9 Referências

Agência de notícias IBGE. PNAD Contínua. **Necessidade de trabalhar e desinteresse são principais motivos para abandono escolar.** Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/28286-necessidade-de-trabalhar-e-desinteresse-sao-principais-motivos-para-abandono-escolar>. Acesso em: 20 jan. 2026.

Anuário Brasileiro da Educação Básica 2024. **Ensino Médio.** Disponível em: <https://anuario.todospelaeducacao.org.br/capitulo-4-ensino-medio.html>. Acesso em: 18 jan. 2026.

BOURDIEU, Pierre. **A reprodução: elementos para uma teoria do sistema de ensino.** Rio de Janeiro: Francisco Alves, 1970.

BRASIL. **Decreto nº 11.901, de 26 de janeiro de 2024.** Regulamenta a Lei nº 14.818, de 16 de janeiro de 2024, que institui incentivo financeiro-educacional, na modalidade de poupança, aos estudantes matriculados no ensino médio público, e cria o Programa Pé-de-Meia. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2024/decreto/D11901.htm. Acesso em: 22 jan. 2026.

BRASIL. **Lei nº 14.818, de 16 de janeiro de 2024.** Institui incentivo financeiro educacional, na modalidade de poupança, aos estudantes matriculados no ensino médio público. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2024/lei/14818.htm. Acesso em: 22 jan. 2026.

BRASIL. Ministério da Educação. **Pé-de-Meia**. 2024. Disponível em: <https://www.gov.br/mec/pt-br/pe-de-meia>. Acesso em: 13 jan. 2026.

BRASIL. Ministério da Educação. **Pé-de-Meia: Como funciona**. 2024. Disponível em: <https://www.gov.br/mec/pt-br/pe-de-meia/como-funciona>. Acesso em: 13 jan. 2026.

BRASIL. Ministério da Educação. **Plano de Monitoramento e Avaliação do Programa Pé-de-Meia**. 2024. Disponível em: <https://www.gov.br/mec/pt-br/pe-de-meia/documentos/plano-monitoramentoavaliacao.pdf>. Acesso em: 22 jan. 2026.


FREIRE, Paulo. **Pedagogia do oprimido**. 17. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987.

LIMA, Erlanio Ferreira; XAVIER, Antônio Roberto. **O Programa Pé de Meia como uma política pública de inclusão financeiro educacional: uma indicação de análise**. *Revista PPC – Políticas Públicas e Cidades*, Curitiba, v. 14, n. 4, p. 1–16, 2025. DOI: 10.23900/2359-1552v14n4-21-2025. Disponível em: [file:///C:/Users/gabri/Downloads/21+RPPC+v14+n4%20\(2\).pdf](file:///C:/Users/gabri/Downloads/21+RPPC+v14+n4%20(2).pdf). Acesso em: 18 jan. 2026.

MADALOZ, Rogéria Fatima et al. **Programa Pé-de-Meia: um incentivo financeiro-educacional para a permanência e conclusão no ensino médio público**. *ARACÊ*, [S. l.], v. 6, n. 4, p. 12856–12869, 2024. DOI: 10.56238/arev6n4-116. Disponível em: <https://periodicos.newsciencepubl.com/arace/article/view/2055>. Acesso em: 18 jan. 2026.

RIFFEL, Sonia Marmol; MALACARNE, Vilmar. **Evasão escolar no ensino médio: o caso do Colégio Estadual Santo Agostinho no município de Palotina**, PR, 2010.

TODOS PELA EDUCAÇÃO. **Análise do Programa Pé-de-Meia**. 2024. Disponível em: <https://todospelaeducacao.org.br/wordpress/wp-content/uploads/2024/04/analise-pe-de-meia-todos-pela-educacao-abr-2024.pdf>. Acesso em 21 jan. 2026.



Políticas públicas de combate ao feminicídio no Brasil: uma comparação entre o Plano Nacional de Enfrentamento (2021) e o Pacto Nacional de Prevenção (2023)

8

SUMÁRIO

1. Introdução
2. Feminicídio como objeto de política pública
3. O Plano Nacional de Enfrentamento ao Feminicídio
4. O Pacto Nacional de Prevenção aos Feminicídios (PNPF)
5. Diferenças e similaridades entre o PNEF (2021) e o PNPF (2023)
6. Conclusão
7. Referências

Políticas públicas de combate ao feminicídio no Brasil: uma comparação entre o Plano Nacional de Enfrentamento (2021) e o Pacto Nacional de Prevenção (2023)

8

Giulia Pontes da Silva — Graduanda em Administração Pública pela Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (UNIRIO).

RESUMO O feminicídio permanece como um grave problema público no Brasil, apesar dos avanços normativos voltados à sua tipificação penal. Diante desse contexto, o Estado brasileiro passou a adotar instrumentos específicos de política pública para enfrentar e prevenir a violência letal contra mulheres. Este ensaio analisa o Pacto Nacional de Prevenção aos Feminicídios (PNPF), instituído em 2023, a partir de sua comparação com o Plano Nacional de Enfrentamento ao Feminicídio (PNEF), lançado em 2021 e posteriormente revogado. A análise busca identificar continuidades e rupturas entre os dois marcos normativos, com foco em seus enfoques, arranjos de governança e estratégias de articulação intersetorial. Os resultados indicam que, embora o PNEF tenha apresentado um desenho abrangente, enfrentou limitações relevantes de implementação. Já o PNPF assume a prevenção como eixo central, adotando uma abordagem intersetorial, interfederativa e orientada por direitos humanos. Entretanto, a efetividade do pacto dependerá de sustentação política e capacidade de execução.

PALAVRAS-CHAVE

Feminicídio — Políticas públicas — Violência de gênero — Mulheres — Prevenção da Violência

1 Introdução

A violência contra a mulher no Brasil é um problema complexo, que inclui práticas de discriminação, abuso e violação de direitos, as quais vêm sendo progressivamente tipificadas pelo ordenamento jurídico. O feminicídio (Lei nº 13.104/2015) é o mais conhecido exemplo de tipificação, ao estabelecer uma qualificadora em homicídios cometidos pelo gênero da vítima (Regis-Moura *et al*, 2024). Contudo, esse avanço normativo não tem sido suficiente para conter a elevação dos índices de violência nos últimos anos.

De acordo com o Anuário Brasileiro de Segurança Pública de 2025, foram registrados 1.492 feminicídios no território brasileiro no ano de 2024, um aumento de 0,7% em relação ao ano de 2023. Já dados do Instituto Igarapé indicam que, entre 2019 e 2024, observou-se um crescimento de aproximadamente 10% nesse crime (Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 2025; O Globo, 2024).

Em vista deste cenário, em 16 de agosto de 2023 o Decreto nº 11.640 instituiu o Pacto Nacional de Prevenção aos Feminicídios (PNPF). Trata-se de uma estratégia de gestão interfederativa vinculada à Política Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres, cujo propósito é prevenir todas as formas de discriminação e violência dirigidas a mulheres e meninas, abrangendo tanto cidadãs brasileiras quanto aquelas que se encontrem em território nacional. O PNPF fundamenta-se na Constituição Federal de 1988, que institui o Pacto Federativo e define as competências da União, dos estados, dos municípios e do Distrito Federal na formulação, implementação e execução de políticas públicas voltadas à promoção da cidadania e à garantia de direitos de todas as pessoas (Brasil; ONU Mulheres, 2024).

Este ensaio tem como objetivo analisar o Pacto Nacional de Prevenção aos Feminicídios (PNPF), descrevendo seus principais fundamentos, diretrizes e mecanismos de governança. Para tanto, o novo pacto será examinado em comparação com o Plano Nacional de Enfrentamento ao Feminicídio (PNEF), já revogado, de modo a evidenciar continuidades e rupturas entre os dois marcos normativos. A partir dessa comparação, busca-se compreender em que medida o novo marco normativo representa uma mudança de

ênfoque na atuação estatal, bem como discutir seus potenciais avanços e limitações enquanto instrumento de política pública para a redução do feminicídio no Brasil.

2 Feminicídio como objeto de política pública

O feminicídio é definido no Código Penal brasileiro como uma qualificadora do crime de homicídio, aplicável quando o delito é cometido contra a mulher por razões da condição de sexo feminino (Brasil, 2015).

VI - contra a mulher por razões da condição de sexo feminino:

.....

§ 2º -A Considera-se que há razões de condição de sexo feminino quando o crime envolve:

I - violência doméstica e familiar;

II - menosprezo ou discriminação à condição de mulher (BRASIL, 2015).

Para além de seu enquadramento jurídico-penal, o feminicídio constitui a expressão mais extrema da violência de gênero, evidenciando relações históricas de desigualdade, dominação e controle que afetam as mulheres (Cavaler; Souza; Beiras, 2022). Esses crimes não podem ser compreendidos como eventos isolados ou imprevisíveis, mas como desfechos de contextos marcados por discriminação e violências reiteradas, o que revela os limites de respostas estatais centradas exclusivamente na punição após o crime consumado (Silva; Alves, 2024).

Diversos estudos e diagnósticos indicam que o feminicídio, em grande parte dos casos, é precedido por trajetórias prolongadas de violência doméstica e familiar, envolvendo agressões físicas, psicológicas, morais e patrimoniais. Em muitas situações, essas violências já são conhecidas

por redes informais ou por serviços públicos, com registros de denúncias, atendimentos em saúde, solicitações de medidas protetivas ou demandas por assistência social. A recorrência dessas situações evidencia fragilidades nos mecanismos de proteção, na responsabilização dos agressores e na capacidade estatal de prevenir a escalada da violência até o desfecho letal (Cavaler; Souza; Beiras, 2022).

Nesse sentido, compreender o feminicídio como objeto de política pública implica reconhecer que sua prevenção exige ações que vão além da resposta penal. Conforme destacam Silva e Alves (2024), políticas mais efetivas são aquelas capazes de articular diferentes setores e serviços (como segurança pública, justiça, saúde e assistência social) de modo a fortalecer mecanismos de proteção, identificar riscos e intervir de forma antecipada em contextos de violência. Essa abordagem reconhece que o feminicídio resulta de processos cumulativos e que a atuação estatal deve incidir ao longo dessas trajetórias.

Além disso, no contexto do pacto federativo brasileiro, a prevenção e o enfrentamento da violência contra a mulher envolvem responsabilidades compartilhadas entre União, estados, municípios e Distrito Federal. A efetividade das respostas públicas depende, portanto, da coordenação federativa e da cooperação entre entes com capacidades administrativas e recursos desiguais. A ausência dessa articulação tende a produzir respostas fragmentadas, desiguais entre territórios e insuficientes para garantir a continuidade do cuidado e a proteção efetiva das vítimas (Brasil; ONU Mulheres, 2024).

Dessa forma, o papel do Estado frente ao feminicídio não se limita à punição posterior ao crime, mas envolve a construção de políticas públicas de prevenção capazes de atuar antes do desfecho letal, por meio da identificação precoce de situações de risco, do fortalecimento de redes de apoio e da integração intersetorial. É nesse marco que se insere o Pacto Nacional de Prevenção aos Feminicídios (PNPF), ao propor uma estratégia interfederativa voltada à prevenção da violência e à coordenação de políticas públicas destinadas a proteger mulheres e meninas e reduzir a incidência de feminicídios no país (Brasil, 2023; Brasil; ONU Mulheres, 2024; Silva; Alves, 2024).

3 O Plano Nacional de Enfrentamento ao Femicídio

3.1 Contexto de criação

O Plano Nacional de Enfrentamento ao Femicídio foi lançado em 2021, no âmbito do Poder Executivo federal, com o propósito de orientar ações públicas voltadas ao enfrentamento da violência letal contra mulheres (Brasil, 2021). O instrumento foi concebido em um contexto no qual o femicídio já se encontrava tipificado no ordenamento jurídico brasileiro desde 2015, mas permanecia como um problema persistente e de grande visibilidade social, associado à continuidade de padrões de violência de gênero e a falhas na proteção estatal às vítimas.

Art. 2º São objetivos do Plano Nacional de Enfrentamento ao Femicídio:

I - ampliar a articulação e a integração entre os atores da rede de enfrentamento à violência contra as mulheres;

II - promover ações que conscientizem a sociedade sobre a violência contra as mulheres e ampliem as possibilidades de denúncia;

III - promover a produção de dados e a gestão de informações relativas à violência contra as mulheres e ao femicídio;

IV - fomentar a responsabilização, as ações educativas de sensibilização e prevenção e o monitoramento dos autores de violência contra as mulheres (BRASIL, 2021).

Ao instituir um plano específico, o Decreto de 2021 busca reunir em um marco nacional objetivos e diretrizes para fortalecer a resposta estatal ao femicídio, estruturando uma agenda que demanda integração de políticas e articulação entre serviços (Brasil, 2021).

3.2 Objetivos e diretrizes

O Decreto nº 10.906/2021 define como objetivos centrais do PNEF a ampliação da articulação e integração entre os atores da rede de enfrentamento à violência contra as mulheres; a promoção de ações de conscientização social e ampliação das possibilidades de denúncia; o fortalecimento da produção de dados e da gestão de informações relativas à violência contra as mulheres e ao feminicídio; e o fomento à responsabilização, às ações educativas de sensibilização e prevenção, bem como ao monitoramento dos autores de violência (Brasil, 2021).

Esses objetivos evidenciam que o plano se estrutura a partir de uma lógica de enfrentamento articulado, combinando dimensões de repressão, prevenção e produção de informação. As diretrizes do PNEF enfatizam a integração entre órgãos e entes federativos, especialmente aqueles vinculados às áreas de segurança pública, justiça e políticas de proteção às mulheres, reconhecendo que o enfrentamento do feminicídio exige coordenação institucional e atuação conjunta entre diferentes políticas públicas (Viana, 2023).

3.3 Instrumentos e ações previstas

Para operacionalizar seus objetivos, o PNEF foi estruturado a partir de um conjunto de iniciativas primárias, organizadas em eixos estratégicos que orientam a atuação do poder público. Conforme sistematizado por Viana (2023), o plano previa ações distribuídas entre os eixos de segurança e combate, assistência e garantia de direitos, prevenção, dados e informação e articulação institucional.

Entre as ações planejadas, destacam-se: o fortalecimento das Patrulhas Maria da Penha e a definição de diretrizes para o atendimento policial; a criação de Núcleos Integrados de Atendimento à Mulher (NUIAMs) em delegacias não especializadas e a implantação de estruturas de acolhimento provisório; o desenvolvimento de projetos educativos e campanhas de sensibilização social; a criação de instrumentos de monitoramento e sistemas

de informação sobre violência e feminicídios; e o mapeamento e qualificação das redes estaduais de enfrentamento à violência contra as mulheres (Brasil, 2021; Viana, 2023).

4 O Pacto Nacional de Prevenção aos Feminicídios (PNPF)

4.1 Contexto político e institucional de criação

O Pacto Nacional de Prevenção aos Feminicídios (PNPF) foi instituído pelo Decreto nº 11.640, de 16 de agosto de 2023, como uma estratégia de gestão interfederativa vinculada à Política Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres. Seu objetivo é orientar a atuação do Estado brasileiro na prevenção das violências letais contra mulheres e meninas, considerando sua diversidade e abrangendo todas aquelas que vivem no território nacional, independentemente de nacionalidade ou status migratório (Brasil, 2023).

A criação do pacto ocorre em um contexto de reconhecimento institucional de que o feminicídio não se configura como evento isolado, mas como desfecho de trajetórias marcadas por violência doméstica e familiar, discriminações de gênero e falhas na proteção estatal. Nesse sentido, o PNPF se insere como uma resposta que busca reorganizar a atuação pública, deslocando parte do foco da reação ao crime consumado para a atuação antecipada sobre fatores de risco e vulnerabilidades já identificadas em diferentes políticas e serviços (Silva; Alves, 2024).

Além disso, o pacto foi concebido como instrumento de coordenação e operacionalização da Política Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres, reforçando sua natureza estruturante e articuladora. Sua formulação também dialoga com estratégias de mobilização social e comunicação pública, como a campanha “Feminicídio Zero”, indicando que sua implementação envolve tanto dimensões institucionais quanto esforços de sensibilização social (Brasil; ONU Mulheres, 2024).

4.2 Objetivos, princípios e diretrizes

O Decreto nº 11.640/2023 institui o PNPF com “o objetivo de prevenir todas as formas de discriminação, misoginia e violência de gênero contra as mulheres por meio da implementação de ações governamentais intersetoriais” (Brasil, 2023, p. 1). Essa definição é relevante porque posiciona o feminicídio não apenas como crime, mas como expressão extrema de um conjunto de violências produzidas por desigualdades estruturais, o que exige políticas públicas capazes de atuar sobre fatores de risco, contextos institucionais e práticas sociais.

Entre os princípios que orientam o pacto, destaca-se a incorporação da perspectiva de gênero e de suas interseccionalidades, reconhecendo que fatores como raça, território, desigualdade socioeconômica e barreiras institucionais produzem diferentes níveis de vulnerabilidade e acesso à proteção estatal. A partir desse reconhecimento, o PNPF estabelece diretrizes voltadas à integração de políticas públicas diversas sob uma agenda comum de prevenção, proteção e garantia de direitos (Brasil; ONU Mulheres, 2024).

Um aspecto distintivo do PNPF é que sua estrutura de atuação incorpora de forma explícita a lógica de prevenção primária, secundária e terciária, organizando o planejamento de medidas a partir de diferentes momentos do ciclo de violência. A prevenção primária refere-se a ações voltadas a evitar que a violência ocorra (como educação, campanhas e mudanças culturais); a prevenção secundária se relaciona à identificação precoce do risco e intervenção diante de situações já existentes (como acolhimento, proteção e encaminhamentos); e a prevenção terciária diz respeito à resposta após episódios de violência, com foco em evitar reincidências e reduzir danos (como responsabilização, acompanhamento e redes de apoio) (Brasil, 2023). Essa organização reforça a compreensão do feminicídio como processo e trajetória, e não como evento isolado.

4.3 Governança e articulação federativa

No que se refere à governança, o PNPf foi concebido como um instrumento de articulação intersetorial, envolvendo diversas áreas do Governo Federal sob coordenação do Ministério das Mulheres. As decisões e deliberações relacionadas às ações do pacto ocorrem por meio de um Comitê Gestor, coordenado pelo Ministério das Mulheres e com participação da Casa Civil e de representantes de outros ministérios, compondo um arranjo formal de coordenação institucional (Brasil, 2023).

Esse modelo de governança busca responder ao desafio da fragmentação institucional, característica recorrente das políticas de enfrentamento à violência de gênero. A existência de uma instância colegiada com caráter deliberativo contribui para alinhar prioridades, organizar fluxos de atuação e monitorar a implementação de medidas em áreas como justiça, segurança pública, saúde, educação e assistência social (Brasil; ONU Mulheres, 2024).

Em termos federativos, o PNPf prevê a adesão de estados e municípios, reconhecendo que a efetividade das ações depende da implementação nos territórios, onde se concentram os serviços públicos e as redes de proteção às mulheres. Isso é particularmente importante no contexto brasileiro, em que a execução de políticas públicas depende da cooperação entre entes federativos com capacidades administrativas e recursos desiguais. Dessa forma, o pacto se estrutura como uma agenda nacional que busca induzir coordenação, estimular compromissos e fortalecer fluxos integrados entre diferentes níveis de governo e políticas públicas, visando reduzir lacunas de proteção e desigualdades territoriais na resposta à violência (Brasil; ONU Mulheres, 2024).

4.4 Instrumentos e eixos de atuação

Para além do decreto instituidor, a implementação do PNPf se concretiza por meio do seu Plano de Ação, lançado em março de 2024, com previsão de 73 medidas e orçamento anunciado de aproximadamente R\$ 2,5 bilhões.

O anúncio do plano reforça que o pacto não se limita à formulação normativa, mas avança para uma fase operacional com instrumentos de planejamento, coordenação e execução (Brasil, 2024b).

As ações do plano são organizadas em dois eixos principais: estruturante e transversal. O eixo estruturante é composto pelos níveis primário, secundário e terciário de prevenção à violência contra mulheres, orientando a elaboração de medidas de acordo com o momento de intervenção (antes, durante e após situações de violência). Já o eixo transversal reúne ações como produção de dados, elaboração de documentos técnicos, normativas e geração de conhecimento, indicando a preocupação com informação, monitoramento e bases técnicas para sustentação das ações (Brasil; ONU Mulheres, 2024).

Com isso, é possível perceber que o PNPF reúne um conjunto de instrumentos típicos de políticas públicas intersetoriais: planejamento (plano de ação com medidas), governança (comitê gestor), normatização e produção de conhecimento e mobilização pública (por meio de campanhas e comunicação). Além disso, ao tratar a prevenção como eixo central, o pacto tende a abranger ações de cuidado e proteção (como fortalecimento de redes e acolhimento), formação e capacitação de profissionais da rede de atendimento, e aprimoramento de sistemas de dados para subsidiar intervenções e monitoramento (Brasil; ONU Mulheres, 2024).

5 Diferenças e similaridades entre o PNEF (2021) e o PNPF (2023)

A mudança de perspectiva do Plano Nacional de Enfrentamento ao Femicídio (PNEF) para o Pacto Nacional de Prevenção aos Femicídios (PNPF), evidencia alterações importantes na forma do Estado brasileiro encarar a questão dos feminicídios. Enquanto o PNEF se apresenta como um instrumento voltado ao enfrentamento do feminicídio por meio de diretrizes de coordenação e enfoque em ações punitivistas, o PNPF assume explicitamente uma abordagem preventiva e estruturante, baseada na

compreensão do feminicídio como desfecho de um continuum de violências e desigualdades de gênero (Brasil, 2021; Brasil, 2023; Brasil; ONU Mulheres, 2024; Viana, 2023).

5.1 O enfoque

O PNEF (2021) adota como eixo central o enfrentamento ao feminicídio, orientando-se por uma lógica de resposta estatal ao crime e de fortalecimento de mecanismos institucionais associados à proteção e responsabilização (Brasil, 2021). Trata-se de um instrumento de coordenação pública que busca organizar o enfrentamento em âmbito nacional, especialmente a partir do funcionamento do sistema de justiça e segurança pública. Enquanto o plano detalha ações de equipagem policial e monitoramento de agressores, ele é omissivo em temas centrais para uma abordagem menos punitivista e mais social, como a garantia de direitos sexuais e reprodutivos (Viana, 2023).

Já o PNPf explicita a centralidade da prevenção, assumindo como objetivo evitar a morte de mulheres e meninas e impedir que trajetórias de violência se agravem até o desfecho letal (Brasil; ONU Mulheres, 2024). A cartilha reforça a organização do pacto em torno de prevenção primária, secundária e terciária, o que amplia o campo de atuação e desloca o foco para medidas que operam antes da violência extrema, incluindo transformação de normas sociais e fortalecimento de redes de cuidado e proteção (Brasil; ONU Mulheres, 2024).

5.2 Governança

Diferente das políticas de gênero construídas entre 2003 e 2016, o PNEF foi formulado de maneira tecnocrática, sem a participação direta da sociedade civil organizada ou das Conferências Nacionais de Políticas para Mulheres (Viana, 2023).

No PNEF, a governança é instituída por decreto como referencial nacional, mas sua efetividade depende de condições políticas e administrativas que viabilizem articulação federativa e integração com diferentes áreas

governamentais (Brasil, 2021). Nesse sentido, Viana (2023) destaca que a implementação do plano foi marcada por incertezas institucionais e por sinais contraditórios de apoio político, percebidos pelo núcleo gestor responsável pela iniciativa. Essa instabilidade, segundo o autor, afeta diretamente a sustentabilidade do plano enquanto política nacional, pois limita sua capacidade de coordenação, indução e alcance em escala territorial (Viana, 2023).

O PNPF, por outro lado, apresenta uma governança com maior ênfase em coordenação interministerial e interfederativa, sendo conduzido pelo Ministério das Mulheres e descrito como estratégia articuladora de ações governamentais e federativas. A cartilha associa o pacto a um compromisso institucional expresso de prevenção e à mobilização nacional, reforçando sua pretensão de capilaridade e continuidade (Brasil; ONU Mulheres, 2024).

5.3 Intersetorialidade

Tanto o PNEF quanto o PNPF reconhecem, em alguma medida, a necessidade de articulação entre setores, mas o fazem com diferentes graus de centralidade. No PNEF, a intersetorialidade é associada sobretudo à integração institucional necessária para enfrentar o feminicídio como crime e ampliar a efetividade de proteção e responsabilização (Brasil, 2021; Brasil, 2023). É interessante ressaltar que, o Eixo de Combate do PNEF, focado no cumprimento de normas penais e responsabilização de agressores, teve cerca de 90% do seu orçamento executado, enquanto outros eixos ficaram na casa de 21% (Viana, 2023).

No PNPF, a intersetorialidade é apresentada como princípio estruturante. O pacto propõe ações intersetoriais, multidisciplinares, interministeriais e interfederativas, conectadas à prevenção nos três níveis e reconhecendo que o feminicídio decorre de múltiplas dimensões sociais e institucionais. Por isso, a resposta depende da integração de políticas como educação, saúde, assistência social, segurança e justiça (Brasil; ONU Mulheres, 2024).

5.4 Papel da sociedade civil

No PNEF, a participação social pode existir como dimensão relevante de mobilização e fortalecimento de redes, mas não aparece como eixo estruturante tão explícito quanto no pacto posterior (BRASIL, 2021).

No PNPF, a cartilha registra que um dos objetivos específicos do pacto é envolver a sociedade civil em processos de participação e controle social das ações de prevenção (Brasil; ONU Mulheres, 2024). Esse aspecto tende a fortalecer dimensões de prevenção primária, especialmente por favorecer mudanças culturais, redes comunitárias de proteção e ampliação do debate público.

5.5 Instrumentos e execução do PNEF

O Plano Nacional de Enfrentamento ao Femicídio (PNEF) previa um conjunto amplo de instrumentos práticos, abrangendo segurança pública, assistência, prevenção, produção de dados e articulação institucional (Viana, 2023). Do ponto de vista do desenho, tratava-se de um plano ambicioso, voltado à articulação da rede de enfrentamento à violência contra as mulheres em escala nacional.

Entretanto, a avaliação realizada por Viana (2023) indica que a implementação do PNEF foi marcada por limitações significativas, especialmente em razão da baixa execução orçamentária e da falta de apoio político estratégico.

A execução dos instrumentos também foi desigual entre os eixos. Como já mencionado, o eixo de Segurança e Combate concentrou a maior parte da execução financeira, por meio do repasse de recursos para viaturas e equipamentos destinados às Patrulhas Maria da Penha. Em contraste, instrumentos centrais para a proteção e a prevenção apresentaram execução nula ou residual. No campo da assistência, por exemplo, não houve execução financeira para as casas de acolhimento provisório, e a implantação dos NUJAMs ocorreu de forma extremamente limitada, com apenas uma unidade concluída em âmbito nacional (Viana, 2023).

Além disso, iniciativas estruturantes de prevenção e educação, como o programa “Maria da Penha vai à Escola”, e ações voltadas à produção e integração de dados avançaram pouco ou não foram executadas, em grande parte devido à escassez de recursos financeiros e humanos. Segundo o autor, esses entraves podem ser associados aos sinais contraditórios de apoio por parte das instâncias superiores do governo federal, o que dificultou a articulação intersetorial, a publicização do plano e sua consolidação como política nacional (Viana, 2023).

5.6 Instrumentos e ações pretendidas pelo PNPf

O Pacto Nacional de Prevenção aos Femicídios (PNPF) avança para além da formulação normativa ao explicitar um conjunto de ações preventivas e operacionais voltadas a interromper trajetórias de violência antes do desfecho letal. Diferentemente de abordagens centradas predominantemente na resposta penal, o pacto organiza suas ações a partir de uma lógica de prevenção em múltiplos níveis, combinando identificação precoce de risco, qualificação da resposta institucional, proteção social ampliada, uso estratégico de dados e transformação de normas sociais (Brasil; ONU Mulheres, 2024).

Um primeiro eixo relevante diz respeito à identificação precoce e gestão de risco. O PNPf reconhece que muitos feminicídios são precedidos por registros formais de violência doméstica e familiar e propõe aprimorar mecanismos de avaliação e monitoramento de risco nos serviços de segurança pública, saúde e assistência social. Ao transformar informações previamente conhecidas pelo Estado em alertas para intervenção, o pacto busca reduzir falhas institucionais que permitem a escalada da violência, fortalecendo a capacidade de atuação preventiva antes da ocorrência do crime letal (Brasil; ONU Mulheres, 2024).

Outro conjunto de ações centrais refere-se à qualificação da resposta institucional. O PNPf prevê a formação continuada de profissionais que atuam na rede de atendimento às mulheres, bem como a revisão de protocolos e fluxos de acolhimento sob a perspectiva de gênero e

interseccionalidade. Essas ações visam enfrentar práticas discriminatórias, reduzir a revitimização institucional e ampliar a efetividade do atendimento prestado, reconhecendo que respostas inadequadas ou desarticuladas podem aumentar a vulnerabilidade das mulheres em situação de violência (Brasil; ONU Mulheres, 2024).

O pacto também amplia o escopo da prevenção ao articular o enfrentamento do feminicídio com políticas de proteção social e garantia de direitos. Ao reconhecer fatores como dependência econômica, precariedade habitacional e exclusão social como elementos que intensificam o risco de violência letal, o PNPf propõe ações integradas nas áreas de renda, trabalho, moradia, saúde e assistência social. Essa abordagem busca fortalecer a autonomia das mulheres e criar condições materiais que possibilitem a ruptura com ciclos de violência, deslocando a prevenção para além da lógica estritamente penal (Brasil; ONU Mulheres, 2024).

No campo da produção e uso estratégico de dados, o PNPf propõe não apenas a sistematização de informações sobre violências e feminicídios, mas seu uso ativo para orientar decisões, monitorar riscos e avaliar continuamente as ações implementadas (Brasil; ONU Mulheres, 2024).

Por fim, o PNPf incorpora ações de transformação cultural e mudança de normas sociais. Campanhas de comunicação, projetos educativos e iniciativas de mobilização social (como a Mobilização Nacional pelo Feminicídio Zero) são apresentados como instrumentos de política pública voltados à desconstrução de estereótipos de gênero, ao enfrentamento da misoginia e à promoção de uma cultura de respeito aos direitos das mulheres (Brasil; ONU Mulheres, 2024).

6 Conclusão

Este ensaio analisou o enfrentamento do feminicídio no Brasil a partir da comparação entre dois instrumentos recentes de política pública: o Plano Nacional de Enfrentamento ao Feminicídio (PNEF), instituído em 2021 e posteriormente revogado, e o Pacto Nacional de Prevenção aos Feminicídios (PNPF), lançado em 2023 e detalhado em documentos de 2024.

A análise buscou compreender não apenas diferenças normativas entre os instrumentos, mas sobretudo seus enfoques, capacidades de implementação e implicações para a prevenção da violência letal contra mulheres.

A experiência do PNEF evidencia os limites de políticas públicas formuladas sem sustentação política consistente, capacidade administrativa adequada e recursos compatíveis com sua ambição. Embora o plano previsse instrumentos relevantes e um desenho abrangente, sua implementação foi marcada por incertezas institucionais, baixa execução orçamentária e alcance restrito, resultando em ações pontuais e de impacto limitado enquanto política nacional. Essa trajetória reforça a importância de analisar políticas públicas não apenas pelo seu desenho formal, mas também pelas condições concretas de execução.

O PNPf surge em um contexto distinto, assumindo explicitamente a prevenção como eixo central e adotando uma abordagem intersetorial, interfederativa e orientada por direitos humanos. Ao compreender o feminicídio como desfecho de trajetórias de violência e desigualdades estruturais, o pacto amplia o escopo da atuação estatal, incorporando ações de identificação precoce de risco, qualificação da resposta institucional, proteção social, produção estratégica de dados e transformação de normas sociais.

Conclui-se que a prevenção do feminicídio exige políticas públicas que combinem diagnóstico adequado do problema, desenho institucional robusto e capacidade de execução. A comparação entre PNEF e PNPf evidencia que avanços normativos e conceituais são necessários, mas insuficientes, se não acompanhados de condições políticas e administrativas que permitam transformar diretrizes em proteção efetiva às mulheres e meninas.

7 Referências

BRASIL. Presidência da República. **Decreto nº 11.640, de 16 ago. 2023**. Institui o Pacto Nacional de Prevenção aos Feminicídios. Diário Oficial da União, Brasília – DF, 16 ago. 2023. Seção 1, p. 1. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/decreto/d11640.htm. Acesso em: 22 jan. 2026.

BRASIL. Ministério das Mulheres; ONU MULHERES. **Pacto Nacional de Prevenção aos Feminicídios**. Brasília: Ministério das Mulheres; ONU Mulheres, 2024. 56 p.

BRASIL. Ministério das Mulheres. **Pacto Nacional de Prevenção aos Femicídios lança plano de ação com 73 medidas para enfrentar a violência contra mulheres.** Brasília: Ministério das Mulheres, 2024b. Disponível em: <https://www.gov.br/mulheres/pt-br/central-de-conteudos/noticias/2024/marco/pacto-nacional-de-prevencao-aos-femicidios-lanca-plano-de-acao-com-73-medidas-para-enfrentar-a-violencia-contra-mulheres>. Acesso em: 22 jan. 2026.

CAVALER, Camila Maffioletti; SOUZA, Daniel Cerdeira de; BEIRAS, Adriano. Motivações para o crime de feminicídio: revisão integrativa da literatura. **Quadernos de Psicologia**, v. 24, n. 2, p. e1735, 2022. DOI: 10.5565/rev/qpsicologia.1735. Acesso em: 22 jan. 2026.

FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. **Anuário Brasileiro de Segurança Pública 2025.** São Paulo: Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 2025. ISSN 1983-7364. Disponível em: <https://forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2025/09/anuario-2025.pdf>. Acesso em: 5 de jan. 2026.

O GLOBO. Femicídio aumenta 10 % nos últimos 5 anos, segundo levantamento do Instituto Igarapé. **G1 – Jornal Nacional**, 25 nov. 2024. Disponível em: <https://g1.globo.com/jornal-nacional/noticia/2024/11/25/femicidio-aumenta-10percent-nos-ultimos-5-anos-segundo-levantamento-do-instituto-igarape.ghtml>. Acesso em: 5 de jan. 2026.

REGIS-MOURA, Amanda; GIARDINI MURTA, Sheila; IGLESIAS, Fabio; ARAUJO VAZQUEZ, Pedro. Desengajamento moral, feminicídio e violência contra a mulher: uma revisão de escopo. **Revista Ciência & Polícia**, Brasília-DF, v. 10, n. 2, p. 48–78, 2024. DOI: 10.59633/2316-8765.2024.348. Acesso em: 22 jan. 2026.

SILVA, Carlos Henrique Fernandes da; ALVES, Israel Andrade. Femicídio e políticas públicas. **Revista JRG de Estudos Acadêmicos**, São Paulo, v. 7, n. 15, p. e151650, 2024. DOI: 10.55892/jrg.v7i15.1650. Acesso em: 22 jan. 2026.

VIANA, Pedro Henrique de Pina Cabral. **Avaliação axiológica do Plano Nacional de Enfrentamento ao Femicídio.** 2023. Dissertação (Mestrado Profissional em Avaliação e Monitoramento de Políticas Públicas) — Escola Nacional de Administração Pública, Brasília, DF, 2023.



A assimetria de mandatos no federalismo brasileiro: a perpetuidade do legislativo em face do princípio republicano

9

SUMÁRIO

1. Introdução
2. O princípio republicano e a temporalidade como fundamento constitucional
3. Soberania popular e democracia representativa: a alternância como mecanismo operacional
4. Igualdade de oportunidades políticas: a isonomia no acesso a cargos públicos
5. O limite de reeleição no executivo e a alternância de poder
6. A ausência de limites no legislativo: incompatibilidade estrutural com princípios constitucionais
7. A assimetria federativa e a vulneração de princípios
8. Conclusão
9. Referências

A assimetria de mandatos no federalismo brasileiro: a perpetuidade do legislativo em face do princípio republicano

Guilherme Vieira Albuquerque

Graduando em Direito pela Universidade Estadual de Santa Cruz (UESC).

RESUMO O presente ensaio acadêmico examina a incompatibilidade estrutural entre a limitação constitucional de mandatos consecutivos no Poder Executivo Federal e a ausência de restrições semelhantes para o Poder Legislativo. Esta assimetria vulnera três pilares fundamentais da Constituição Federal de 1988: o princípio republicano, o princípio da soberania popular e o princípio da igualdade de oportunidades políticas. A análise jurídico-constitucional demonstra que a disparidade normativa entre os poderes gera uma distorção do sistema de freios e contrapesos, permitindo que o Poder Legislativo, permanentemente renovado em suas maiorias através de incumbentes, acumule força desproporcional face a um Executivo periodicamente limitado, enfraquecendo os fundamentos republicanos da ordem democrática brasileira.

Palavras-chave

Princípio republicano —
Soberania popular — Igualdade política — Federalismo —
Democracia representativa

1 Introdução

A Constituição Federal de 1988, marco da redemocratização nacional, instituiu a República brasileira sobre alicerces destinados a impedir o retorno de práticas autoritárias e a concentração de poder. Dentre estes pilares, destacam-se três bases indivisíveis e interconectadas: o princípio republicano (art. 1º, *caput*), que em sua essência pressupõe a temporalidade obrigatória dos mandatos e a rejeição categórica à perpetuação de grupos ou indivíduos no poder; a soberania popular (art. 1º, parágrafo único), que se materializa via eleições periódicas onde “todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos”; e a igualdade de oportunidades políticas (arts. 5º, *caput*, e 14, *caput*), que veda a criação ou manutenção de barreiras estruturais que impeçam o acesso isonômico aos cargos públicos eletivos.

Esses princípios foram concebidos pelo constituinte originário como interdependentes, formando um sistema coeso de garantias contra o abuso de poder e a oligarquização das instituições democráticas. A soberania popular exige liberdade real de escolha, a qual pressupõe igualdade de condições na disputa política e a temporalidade do exercício do poder, elemento inerente à forma republicana de governo. Nesse contexto, a Emenda Constitucional nº 16/1997 instituiu limite à reeleição consecutiva no Poder Executivo, mas manteve silêncio quanto à duração dos mandatos legislativos, consolidando uma assimetria normativa relevante.

O cenário atual apresenta um Poder Executivo Federal que, embora eleito democraticamente e dotado de legitimidade popular direta (sistema majoritário), encontra-se rigidamente limitado a um horizonte temporal máximo de oito anos consecutivos de governo. O Poder Legislativo Federal, por sua vez, eleito pelo sistema proporcional (na Câmara) e majoritário (no Senado), permanece aberto à reeleição indefinida de seus membros. Esta abertura normativa permite, na prática, que uma elite parlamentar se perpetue no poder por décadas, acumulando capital político, influência sobre a máquina pública e controle orçamentário, sem jamais enfrentar a barreira da alternância obrigatória.

Esta disparidade não pode ser reduzida a uma mera questão de preferência política ou discricionariedade legislativa. Trata-se de uma contradição constitucional material e sistêmica: a mesma Constituição que rejeita a perpetuação no Executivo — sob o argumento de proteção à democracia e à república — permite-a, ainda que implicitamente, no Legislativo. Cria-se, assim, um federalismo de duas velocidades, onde a renovação é imposta a um poder e a estagnação é permitida a outro.

O presente ensaio argumenta que essa assimetria representa uma vulneração sistemática dos três princípios constitucionais que a fundamentam (republicano, soberania popular e igualdade), ainda que as práticas decorrentes desta estrutura operem formalmente nos marcos legais vigentes. A legalidade estrita da reeleição indefinida legislativa não lhe confere, automaticamente, legitimidade constitucional substancial.

A investigação que se segue perpassa a análise jurídico-constitucional aprofundada da forma republicana de governo, dissecando suas origens e propósitos; avança sobre a democracia representativa como sistema de governo que exige oxigenação; explora o princípio da soberania popular e suas operacionalizações por meio de mandatos limitados; e culmina na análise das consequências institucionais deletérias de se permitir a indefinida renovação apenas em um dos Poderes da República. Para tanto, adota-se o método dedutivo, partindo das premissas constitucionais gerais para a análise da assimetria específica entre os poderes. A pesquisa desenvolve-se por meio de revisão bibliográfica e documental, analisando a doutrina clássica e a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal. O objetivo central é demonstrar que a discussão sobre o limite de mandatos no Legislativo transcende o tecnicismo reformista; ela se impõe como uma necessidade constitucional premente para restaurar a coerência entre a forma de governo e a estrutura federativa efetivamente operante na realidade política brasileira.

2 O Princípio Republicano e a Temporalidade como Fundamento Constitucional

2.1 Conceituação do Princípio Republicano

O princípio republicano, consagrado logo no frontispício da Constituição de 1988, não constitui meramente uma escolha formal entre monarquia e república, tampouco se resume à eletividade do Chefe de Estado. Sua densidade normativa é muito superior. O republicanismo é, fundamentalmente, uma doutrina de rejeição à dominação e à perpetuação de poder nas mãos de uma pessoa, família ou grupo oligárquico. A república exige, por definição, que a coisa pública não seja apropriada privadamente.

A tradição republicana clássica conecta-se umbilicalmente à ideia de alternância e igualdade no comando político. Em sua obra seminal, Aristóteles (1998, p. 93-94) assevera que a igualdade entre semelhantes exige que os governos não durem a vida toda ou tempo muito longo, sendo essencial que todos os cidadãos “mandem e obedeçam alternadamente”. Esta concepção de que comandar e obedecer são faces rotativas de uma mesma cidadania constitui o cerne da igualdade política republicana. Tal igualdade só é viável, na prática, através da temporalidade obrigatória dos mandatos, impedindo que o indivíduo se descole dos interesses da comunidade e constitua uma casta distinta.

A necessidade de limites ao poder foi igualmente enfatizada pelo iluminismo. Montesquieu (1996, p. 166-170) alertou para a tendência humana inexorável ao abuso quando não há freios institucionais claros, defendendo que até a virtude precisa de limites e que, para evitar abusos, é preciso que “pela disposição das coisas, o poder freie o poder”. Para o pensador, a liberdade existe apenas nos governos moderados, e a história das instituições políticas demonstra que a perpetuidade no cargo é um convite permanente à confusão entre o patrimônio público e o interesse privado.

No direito constitucional brasileiro contemporâneo, o Supremo Tribunal Federal (STF) consolidou jurisprudência reafirmando que a forma republicana pressupõe a temporalidade dos mandatos eletivos como barreira indispensável contra o caudilhismo e o personalismo. A alternância não é apenas desejável; é um imperativo da saúde institucional (Silva, 2005, p. 120), ao discorrer sobre os caracteres da forma republicana, elenca a temporariedade e a responsabilidade como notas distintivas essenciais. Um mandato vitalício anula a responsabilidade, pois retira do mandatário o receio do retorno à planície da cidadania comum. A Lei Magna não poderia, sob uma perspectiva de integridade sistêmica, permitir a perpetuação em um Poder enquanto a rejeita em outro, sob pena de esvaziar o próprio conceito republicano.

2.2 Temporalidade de Mandatos como Operacionalização do Princípio Republicano

A Constituição de 1988 operacionaliza o princípio republicano mediante mandatos com duração fixa. No caso do Executivo, essa operacionalização foi reforçada pelo limite de reeleições consecutivas. Isto não é uma contingência política de momento, mas uma necessidade estrutural de defesa do Estado Democrático. Segundo a jurisprudência do STF (Recurso Extraordinário nº 637.485), a limitação de reeleições no Executivo visa “impedir que o governante utilize a estrutura estatal em benefício próprio, garantindo o equilíbrio da disputa eleitoral e a rotatividade democrática” (Supremo Tribunal Federal, 2012, p. 1).

A decisão constitucional de limitar o Executivo a oito anos consecutivos (no máximo) reflete uma calibração deliberada entre valores conflitantes: de um lado, a continuidade administrativa, posto que dois mandatos consecutivos são considerados suficientes para a implementação e maturação de uma agenda política relevante; de outro, a renovação democrática, que força a possibilidade de alternância de grupos políticos e a oxigenação das ideias; e, finalmente, a igualdade de chances, a qual mitiga que novos candidatos enfrentem incumbentes com a máquina pública à disposição.

Contudo, quando o Legislativo permanece aberto a reeleições indefinidas, a escolha constitucional feita para o Executivo perde sua força normativa expansiva e sua coerência lógica. O resultado é que dois Poderes da mesma República operam sob lógicas constitucionais diametralmente opostas: um sob a égide da temporariedade republicana estrita, outro sob a égide de uma aristocracia eletiva vitalícia. Essa dicotomia vulnera a própria ideia de temporalidade que deveria ser estruturante de toda a República. De fato, segundo Cruz e Schmitz (2009, p. 4) a temporalidade dos Mandatos Eletivos não é o principal elemento conceitual de República, mas sim um dos principais instrumentos teóricos para se alcançar os ideais republicanos: o Interesse da Maioria, a Coisa Pública, ou seja, espaço público.

3 Soberania Popular e Democracia Representativa: a Alternância como Mecanismo Operacional

O artigo 1º, parágrafo único, da Constituição Federal, enuncia: “Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição”. Esta proclamação não é uma mera fórmula retórica de legitimação do Estado, mas um princípio jurídico vinculante: o povo é o titular soberano do poder; os representantes são apenas seus delegados temporários. A relação é de agência: o mandatário age em nome do mandante (o povo), devendo a este prestar contas e, periodicamente, devolver o poder para o soberano decidir novamente a quem o confiar, de modo a refletir as transformações sociais, culturais e econômicas da coletividade.

Se os mecanismos do sistema político dificultam a entrada de novos atores, o povo cessa de ser soberano e passa a ser mero eleitorado ocasional, chamado apenas para ratificar a permanência de um grupo político que se tornou permanente. A periodicidade do voto, cláusula pétrea expressa, não é um fim em si, mas um instrumento para garantir a alternância. Nesse sentido, Guimarães (2019, p. 33) avança ao defender que a própria forma republicana

de governo constitui uma *cláusula pétrea implícita* em nosso ordenamento. Assim, a alternância de poder não é apenas uma consequência desejável das eleições, mas um imperativo constitucional inafastável, pois a perpetuação de mandatários fere o núcleo essencial da República, transformando a representação temporária em propriedade vitalícia do cargo.

A democracia representativa, conforme consolidado na teoria política desde Robert Dahl, pressupõe a existência de “oportunidades constitucionais regulares para mudar os dirigentes governamentais” (Dahl, 2001, p. 45). Para Dahl e para os teóricos da democracia moderna, a alternância no poder não é um acessório cosmético, mas um elemento estruturante e definidor do conceito de representação democrática. Um sistema onde os governantes não podem ser efetivamente removidos ou substituídos pelo voto não é uma democracia, mas uma oligarquia competitiva ou um regime híbrido.

Emerge, portanto, o conceito de mandato representativo caracterizado juridicamente por três vetores: é temporário (tem duração definida e finita), é representativo (o eleito age em nome do povo e do interesse coletivo, não em nome próprio ou de corporações) e é livre (não está sujeito a mandato imperativo, mas sim à responsabilidade política). A temporariedade, insista-se, não é uma contingência administrativa, mas um elemento ontológico. Um mandato que se perpetua indefinidamente deixa de ser *representação* para converter-se em *ocupação de cargo* ou apropriação do espaço público.

A jurisprudência do Tribunal Superior Eleitoral (TSE) e os juristas constitucionalistas brasileiros têm reiteradamente afirmado que a higidez da democracia representativa está condicionada ao atendimento de requisitos de periodicidade e responsabilidade. Gomes (2021, p. 73) leciona que a periodicidade garante a possibilidade de alternância, enquanto a responsabilidade assegura a prestação de contas. Ambas as dimensões restam prejudicadas se um grupo ou indivíduo se perpetua indefinidamente no Legislativo. A ausência de alternância enfraquece a *accountability*, pois o parlamentar que se reelege por décadas cria redes de clientelismo e dependência que blindam seu mandato contra a fiscalização popular efetiva.

Quando deputados e senadores podem se reeleger indefinidamente, cria-se um desequilíbrio profundo na soberania popular. O povo, formalmente soberano no dia da eleição, vê sua capacidade real de renovar seus

representantes drasticamente reduzidas diante de um Poder que detém prerrogativas imensas: controla o orçamento público (e cada vez mais, através das emendas impositivas), participa da legislação nacional, exerce poder de fiscalização sobre o Executivo e, crucialmente, elabora as normas que regulam a própria competição eleitoral.

Neste cenário, a subtração da soberania popular ocorre não pela proibição do voto ou pela fraude direta, mas pela estruturação de condições sistêmicas que tornam a alternância praticamente impossível para eleitores comuns frente a incumbentes permanentemente equipados com recursos públicos. O eleitor é livre para votar, mas o *menu* de opções viáveis é controlado por quem já detém o poder. Isto representa uma vulneração sutil, porém letal, do art. 1º, parágrafo único, da Constituição, transformando a representação em uma carreira vitalícia financiada pelo erário, apartada das reais transformações da base social.

4 Igualdade de Oportunidades Políticas: a Isonomia no Acesso a Cargos Públicos

4.1 Fundamento Constitucional

A Constituição Federal de 1988 consagra, em seu art. 5º, *caput*, que “todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza”. Este princípio de igualdade não é apenas formal (igualdade de direitos na letra da lei), mas material e substantivo — pressupõe a busca por iguais oportunidades de acesso a bens, serviços e, notadamente, a posições de poder e decisão na República.

Analogamente ao art. 37, II, da CF/88, que exige “concurso público” para acesso a cargos efetivos da administração (visando garantir a impessoalidade e a igualdade de oportunidades entre os cidadãos), o art. 14, *caput*, proclama a “soberania popular” exercida por “eleições periódicas

e plurais". Este dispositivo pressupõe que os candidatos a cargos eletivos compitam em condições minimamente igualitárias, sob a égide do que a doutrina denomina *paridade de armas*.

A jurisprudência constitucional e eleitoral brasileira desenvolveu e consolidou o conceito de *isonomia eleitoral* ou *igualdade de chances*. Trata-se da garantia de que a disputa política não seja viciada por abusos de poder econômico ou político que desequilibrem o pleito de forma irreversível. A legitimidade das eleições depende da lisura do procedimento e da igualdade de oportunidades oferecidas aos contendores.

Isto não significa exigir uma igualdade de talento, carisma ou história pessoal (o que seria impossível e indesejável), mas sim a ausência de barreiras estruturais artificiais que favoreçam sistematicamente uns candidatos sobre outros. O problema reside no fato de que, quando parlamentares podem se reeleger indefinidamente, o sistema político cria e cristaliza barreiras estruturais quase intransponíveis para novos candidatos, gerando o fenômeno da *vantagem do incumbente*.

Essa distorção é corroborada empiricamente por Avelino, Biderman e Silva (2016, p. 1093), que, ao analisarem a concentração eleitoral no Brasil entre 1994 e 2014, identificaram padrões que evidenciam como a dinâmica política brasileira tende a favorecer a manutenção de currais eleitorais e a dificultar a renovação, concentrando votos em candidaturas já consolidadas.

4.2 Barreiras Estruturais Criadas pela Perpetuação Legislativa

A perpetuação de parlamentares no poder ergue barreiras estruturais que comprometem a isonomia da disputa eleitoral, transformando o pleito em um jogo de cartas marcadas. A análise detida do funcionamento do Legislativo revela cinco dimensões principais onde essa desigualdade se manifesta agudamente. Essa distorção estrutural já foi, inclusive, reconhecida no próprio âmbito legislativo.

Conforme destaca Guimarães (2019, p. 87) ao analisar a justificativa da PEC 563/2006, o sistema atual favorece desproporcionalmente quem já ocupa

o poder devido a fatores como: "a) financiamento individual das campanhas eleitorais; b) visibilidade conferida pelo mandato; c) maior poder de barganha junto aos detentores do poder econômico". Tais barreiras, longe de serem naturais, são artifícios que blindam o incumbente contra a renovação.

Em primeiro lugar, observa-se a distorção gerada pelo *controle de recursos*. O parlamentar incumbente maneja emendas orçamentárias, tanto as individuais quanto as de relator, por longos períodos. Ao direcionar essas verbas vultosas para seus redutos eleitorais, o parlamentar cria uma dependência financeira local e se apresenta como o *benfeitor* exclusivo da comunidade. O desafiante, por sua vez, compete em severa desvantagem material, pois não dispõe de meios institucionais para canalizar recursos públicos ou realizar obras que sirvam de vitrine para sua candidatura.

Em segundo lugar, o *capital político* acumulado ao longo do tempo cria um abismo entre os competidores. Estudos sobre a geografia do voto, como os desenvolvidos por Avelino, Biderman e Silva (2016, p. 1094), demonstram que essa acumulação não é abstrata, mas se traduz em uma concentração espacial de votos que blinda o parlamentar contra a concorrência, reduzindo a volatilidade eleitoral e estagnando a representação.

O veterano que ocupa a cadeira há décadas possui redes de relacionamento consolidadas com prefeitos, vereadores, lideranças comunitárias e religiosas, redes estas que foram, na maioria, financiadas e mantidas pela própria atividade parlamentar e pelo acesso privilegiado aos órgãos de governo. O novo candidato, desprovido dessa máquina de relacionamentos, precisa construir sua rede de apoio do zero, enfrentando barreiras de entrada erguidas pelas lealdades já estabelecidas.

Ademais, a *visibilidade* é outro fator de desequilíbrio estrutural. O exercício do mandato garante ao incumbente um palanque permanente, com aparições constantes em inaugurações, eventos oficiais, programas de rádio e na mídia local, consolidando sua imagem e nome junto ao público. O oponente, por sua vez, enfrenta o desafio do desconhecimento por parte do eleitorado e o alto custo financeiro para projetar sua imagem e suas propostas em um ambiente saturado de informações.

A *máquina administrativa* também joga a favor de quem já detém o poder. O parlamentar em exercício dispõe de um gabinete robustamente

equipado, verbas indenizatórias generosas e uma equipe numerosa de assessores pagos pelo Estado, que muitas vezes atuam como cabos eleitorais informais durante o período de pré-campanha e campanha. O novo candidato compete utilizando recursos pessoais limitados ou doações escassas, em uma luta manifestamente desigual entre o CPF do cidadão e o CNPJ da instituição.

Por fim, a *memória eleitoral* e a base consolidada ao longo de legislaturas sucessivas, muitas vezes sustentadas por práticas clientelistas e assistencialistas, tornam a tarefa de conquistar o eleitorado uma missão hercúlea para quem está de fora. O eleitor, muitas vezes avesso ao risco, tende a votar em nomes conhecidos, perpetuando o ciclo vicioso.

Esta disparidade evidencia que a reeleição indefinida não é uma questão meritocrática onde o *melhor candidato vence*. É uma questão estrutural onde o candidato que já está no poder possui vantagens impossíveis de serem compensadas pela mera competência, dedicação ou qualidade das propostas de quem é novo e desafia o *status quo*. A perpetuidade no cargo permite a acumulação de um *tesouro de guerra* político e financeiro que distorce a vontade popular.

O princípio de isonomia de oportunidades políticas pressupõe que estas barreiras não sejam perpetuadas pelo próprio desenho institucional. A Constituição não proíbe que um candidato tenha mais recursos porque é popular; ela proíbe que uma instituição (como o Poder Legislativo) seja estruturada para perpetuar um monopólio de chances para quem já está dentro.

Nesse contexto, a democracia, para ser genuína, requer não apenas a ocorrência de eleições (ritualística), mas que estas eleições sejam competitivas (substância). A perpetuação indefinida de mandatos legislativos, quando combinada com o controle crescente de recursos públicos pelo Parlamento, aproxima o Brasil perigosamente de um modelo de competição simulada em diversos distritos eleitorais, ferindo de morte a isonomia.

5 O Limite de Reeleição no Executivo e a Alternância de Poder

A introdução da reeleição no ordenamento jurídico brasileiro, através da Emenda Constitucional nº 16, de 4 de junho de 1997, marcou uma mudança de paradigma no sistema presidencialista nacional. A emenda permitiu uma única recondução consecutiva para os cargos de chefia do Poder Executivo (Presidente, Governadores e Prefeitos), estabelecendo um limite máximo de dois mandatos consecutivos.

Esta alteração, ainda que tenha gerado intenso debate político à época de sua aprovação, foi fundamentada em princípios de cautela institucional claros e defensáveis. Em primeiro lugar, buscou-se a prevenção do caudilhismo e do personalismo exacerbado. O Executivo, sendo o detentor da chefia da administração pública direta, possui uma capacidade única e concentrada de influenciar pleitos através da execução de obras, da implementação de políticas públicas focalizadas e do uso da vasta máquina burocrática.

Em segundo lugar, a limitação visou garantir a alternância de poder como valor em si. Sem um limite constitucional rígido, um Presidente carismático ou populista poderia, em tese, governar indefinidamente, servindo-se da máquina estatal para perpetuar sua hegemonia e sufocar a oposição, aproximando o regime de uma autocracia eletiva.

Por fim, a limitação atende ao imperativo da igualdade de oportunidades. A vedação a um terceiro mandato consecutivo impede que um Executivo em exercício utilize a máquina pública para garantir o sucesso de sua própria reeleição indefinidamente, forçando-o a abrir espaço para outros atores políticos, mesmo que de seu próprio partido, mas oxigenando a liderança.

Urge aqui o paradoxo central que sustenta a tese deste ensaio: a mesma Constituição que limita rigorosamente a permanência no Executivo permite a indefinida renovação no Legislativo. O líder do governo enfrenta o que se poderia chamar de *limpador de para-brisa* democrático: ele dispõe de, no máximo, oito anos consecutivos para implementar sua agenda e deixar seu legado. Após esse período, a força normativa da Constituição o obriga a ceder o poder, garantindo a vitalidade da República.

O Legislativo, porém, permanece imune a essa lógica de renovação forçada. Deputados, Senadores e Vereadores podem concorrer à reeleição quantas vezes desejarem. O resultado prático é que um Executivo tendencialmente fraco (no sentido temporal) e periodicamente renovado confronta um Legislativo tendencialmente forte, experiente e permanentemente ocupado pelas mesmas lideranças e oligarquias partidárias.

Isto inverte e distorce o próprio propósito da limitação executiva, que era criar equilíbrio por meio de renovação periódica de todos os Poderes. Em vez de equilíbrio, criou-se uma assimetria de poder onde o *passageiro* (Chefe do Executivo) deve negociar com o *dono da casa* (Parlamentar vitalício) para conseguir governar, gerando distorções no presidencialismo de coalizão brasileiro, muitas vezes refém de práticas fisiológicas para garantir a governabilidade.

6 A Ausência de Limites no Legislativo: Incompatibilidade Estrutural com Princípios Constitucionais

Historicamente, defende-se a reeleição legislativa sob os argumentos da *profissionalização da política* e da preservação da *memória institucional*. Embora tais pontos possuam mérito teórico, a realidade brasileira revela que a ausência de travas temporais não gerou especialização técnica, mas sim a cristalização de oligarquias, confirmando a “Lei de Ferro” de Robert Michels (1973, p. 189). A perpetuação no cargo deturpa a representação, transformando o mandato em meio de vida e violando o “Princípio da Respeitabilidade” (Guimarães, 2019, p. 39). Cria-se um encastelamento onde o parlamentar, blindado pela vantagem do incumbente, opera a máquina pública sob a lógica da autopreservação, desconectando-se dos anseios de um eleitorado em constante mutação.

No Brasil contemporâneo, observam-se fenômenos preocupantes decorrentes desta permissividade: a formação de núcleos de reeleição

inabaláveis, onde parlamentares se elegem sucessivamente por décadas, acumulando capital político exponencialmente; o encastelamento da representação, onde mandatos tornam-se *negócios familiares*, frequentemente transmitidos hereditariamente entre gerações (o fenômeno do *coronelismo moderno* ou familiarismo político); e o progressivo distanciamento entre representante e representado. O parlamentar *profissional*, instalado nas Casas Legislativas há múltiplas legislaturas, tende a operar a máquina pública conforme a lógica de autopreservação e interesses corporativos, desconectando-se dos anseios do eleitorado original.

Este fenômeno não constitui necessariamente um *abuso de poder* no sentido técnico-eleitoral estrito (que exigiria dolo e finalidade desviatória comprovada em juízo), mas constitui uma vulneração estrutural e sistêmica dos princípios republicanos, de soberania popular e de igualdade política. A incompatibilidade estrutural revela-se gritantemente ao cotejarem as premissas constitucionais com a realidade fática. Sob o prisma do republicanismo, se o princípio exige temporalidade, a reeleição ilimitada do legislador constitui uma inconsistência manifesta.

Da mesma forma, no tocante à soberania popular, embora o povo deva ter o poder de renovar seus representantes, a vantagem do incumbente legislativo reduz drasticamente as chances reais dessa renovação, tornando o Estado Democrático de Direito claudicante. Ademais, sob a égide da igualdade de oportunidades, se todos são teoricamente iguais na disputa, a estrutura legislativa atual promove, na prática, uma desproporção inaceitável. A Constituição Federal de 1988, ao permitir esta assimetria, não apenas tolera, mas institucionaliza uma contradição material entre seus próprios fundamentos, enfraquecendo o tecido normativo da República.

7 A Assimetria Federativa e a Vulneração de Princípios

A coerência sistêmica da Constituição exige simetria federativa. Teoricamente, para corrigir o desequilíbrio atual, haveria dois caminhos: estender os limites de reeleição ao Legislativo ou aboli-los no Executivo. Contudo, a segunda

hipótese feriria de morte o princípio republicano, abrindo flanco para o caudilhismo e a perpetuação dinástica.

Resta, portanto, a limitação dos mandatos legislativos como única via constitucionalmente adequada para harmonizar os Poderes. A atual redação constitucional, ao limitar apenas o Executivo, não produziu uma síntese dialética, mas cristalizou uma contradição material: um Executivo periodicamente renovado confronta um Legislativo estanque, gerando graves disfunções no sistema de freios e contrapesos.

Além disso, há um enfraquecimento da fiscalização. Embora teoricamente o Legislativo deva fiscalizar o Executivo, na prática, a perpetuidade dos parlamentares cria incentivos para a negociação de apoio em troca de recursos (o “toma lá, dá cá”), visando garantir as bases eleitorais permanentes do legislador, em detrimento do interesse público nacional. O sistema de freios e contrapesos entra em falência funcional: se um Poder está permanentemente entrincheirado enquanto outro é periodicamente renovado, o equilíbrio estático e dinâmico se desfaz.

Finalmente, essa estrutura impede a concretização plena dos objetivos fundamentais da República. O art. 3º, I e III, da CF/88, elenca como objetivos “construir uma sociedade livre, justa e solidária” e “erradicar a pobreza e a marginalização”. A consecução desses objetivos exige políticas de Estado de longo prazo e a alocação eficiente de recursos. Isto se torna hercúleo quando elites oligárquicas permanentemente enraizadas no Legislativo controlam a legislação e a distribuição de recursos orçamentários com vistas, primordialmente, à sua própria perpetuação no poder.

8 Conclusão

A análise desenvolvida ao longo deste ensaio evidencia que o federalismo brasileiro convive com uma assimetria estrutural relevante entre seus Poderes, caracterizada pela limitação temporal rigorosa imposta ao Executivo e pela permissividade normativa que permite a perpetuação indefinida de mandatos no Legislativo. Tal assimetria não constitui mera opção política

do constituinte derivado, mas revela uma contradição material com os fundamentos axiológicos da Constituição de 1988.

A manutenção da reeleição legislativa sem limites compromete, simultaneamente, três pilares do Estado Democrático de Direito: o princípio republicano, ao esvaziar a exigência de temporalidade e alternância no exercício do poder; o princípio da soberania popular, ao reduzir a capacidade real de renovação da representação política; e o princípio da igualdade de oportunidades políticas, ao cristalizar vantagens estruturais em favor dos incumbentes parlamentares.

Essa distorção institucional enfraquece o sistema de freios e contrapesos, deslocando o equilíbrio entre os Poderes e incentivando práticas de autopreservação política incompatíveis com o interesse público. Um Legislativo permanentemente entrincheirado, dotado de controle crescente sobre recursos orçamentários, exerce poder desproporcional frente a um Executivo necessariamente transitório, comprometendo a racionalidade do presidencialismo de coalizão brasileiro.

Diante desse quadro, a limitação dos mandatos legislativos apresenta-se como a via constitucionalmente coerente para restaurar a simetria principiológica da República, fortalecer a democracia representativa e assegurar que o exercício do poder político permaneça um serviço temporário prestado à coletividade, e não uma forma de apropriação permanente da coisa pública.

9 Referências

ARISTÓTELES. **A Política**. Tradução de Torrieri Guimarães. São Paulo: Martin Claret, 1998.

AVELINO, George; BIDERMAN, Ciro; SILVA, Glauco Peres da. A concentração eleitoral no Brasil (1994-2014). **Dados**, Rio de Janeiro, v. 59, n. 4, p. 1091-1125, 2016.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília: Planalto, 1988.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 16, de 4 de junho de 1997**. Altera os artigos 28, 29, 35, 39, 42 e 45 da Constituição Federal, redimensionando prazos e clareando direitos políticos dos servidores. Brasília: Planalto, 1997.

CRUZ, Paulo Márcio; SCHMITZ, Sérgio Antonio. SOBRE O PRINCÍPIO REPUBLICANO. **Novos Estudos Jurídicos**, Itajaí (SC), v. 13, n. 1, p. 43–54, 2009. DOI: 10.14210/nej.v13n1.p43-54. Disponível em: <https://periodicos.univali.br/index.php/nej/article/view/1226>. Acesso em: 28 jan. 2026.

DAHL, Robert A. **Sobre a Democracia**. Tradução de Beatriz Sidou. Brasília: Universidade de Brasília, 2001.

GOMES, José Jairo. **Direito Eleitoral**. 17. ed. São Paulo: Atlas, 2021.

GUIMARÃES, Edem Nápoli. **A (in)constitucionalidade da reeleição sem limites no poder legislativo: o princípio republicano como valor fundamental para a renovação dos parlamentos brasileiros**. 2019. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2019.

MICHELS, Robert. **Los partidos políticos**: un estudio sociológico de las tendencias oligárquicas de la democracia moderna. 3. ed. Buenos Aires: Amorrortu, 1973. v. 2.

MONTESQUIEU, Charles de Secondat. **O Espírito das Leis**. Tradução de Cristina Murachco. São Paulo: Martins Fontes, 1996.

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

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Recurso Extraordinário nº 637.485**. Relator: Ministro Luiz Fux. Julgado em 24 de maio de 2012. Diário da Justiça Eletrônica, 30 de agosto de 2012.

TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. **Recurso Especial Eleitoral nº 32.507/2008**. Relator: Ministro Marcelo Ribeiro. Julgado em 5 de março de 2008. Diário da Justiça, 27 de março de 2008.



A Atuação da Casa Civil na Gestão do Presidencialismo de Coalizão

10

SUMÁRIO

1. Introdução
2. A antítese entre a Delegação e a Centralização
3. O *trade-off* do modelo *Make-or-Buy*
4. A Dinâmica Organizacional: A Casa Civil como Eixo de Estabilidade
5. A Racionalização do Processo Decisório: O Poder de Agenda e Orçamento
6. Taxas de Dominância e de Sucesso de Proposições Legislativas
7. O Orçamento como Instrumento de Coordenação e a Previsibilidade do Plenário
8. A Dialética do “Ceder e Controlar”.
9. Conclusão
10. Referências

A Atuação da Casa Civil na Gestão do Presidencialismo de Coalizão **10**

Isabela Frisso de Oliveira Graduada em Direito pela Universidade de Brasília (UnB).

RESUMO Este artigo analisa o papel da Casa Civil como eixo central na gestão do presidencialismo de coalizão brasileiro. Por meio da teoria da Presidência Institucional e dos custos de transação, argumenta-se que a centralização da revisão normativa e do controle de nomeações no Centro de Governo atua como um mecanismo estratégico para mitigar riscos de agência inerentes à delegação ministerial. A análise de dados históricos e recentes revela que, embora a taxa de dominância do Executivo sobre a agenda legislativa tenha sofrido um declínio (de 50% para cerca de 30% em legislaturas recentes), a taxa de sucesso manteve-se consistentemente elevada, superando os 50% em todos os governos desde a redemocratização. Estes resultados demonstram que a eficácia da governabilidade no Brasil não depende de uma dominância numérica absoluta, mas da capacidade institucional da Presidência de filtrar propostas, impor coerência normativa e utilizar o *monopólio da agenda estruturante* para coordenar uma base aliada politicamente fragmentada.

Palavras-chave

Presidencialismo de Coalizão
— Casa Civil — Processo
Legislativo — Centro de
Governo; Burocracia.

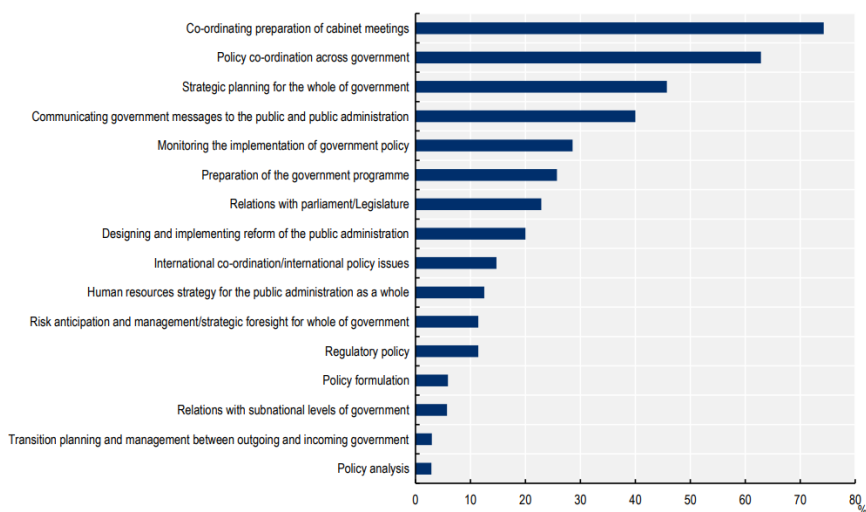
1 Introdução

A estabilidade política em sistemas baseados no presidencialismo de coalizão constitui um tema central na ciência política e no direito público, de modo que a despeito da tensão latente entre presidencialismo e multipartidarismo descrita por Mainwaring (1993), aprovar a agenda do Presidente no Poder Legislativo não tem sido um desafio significativo no Brasil. Dessa forma, a experiência brasileira pós-1988 demonstra que a governabilidade não decorre apenas da formação de maiorias numéricas, mas depende da sofisticação da dinâmica institucional do Poder Executivo, que permite superar as dificuldades de um governo minoritário por meio da formação de coalizões.

Nesse sentido, a perspectiva proposta por Batista (2016), desloca o foco da tradicional relação conflituosa entre os Poderes Executivo e Legislativo para um cenário baseado em trocas bem-sucedidas de apoio legislativo por influência no governo. Sob essa ótica, a governabilidade é explicada pelas estratégias de articulação adotadas pelo Presidente para gerenciar ministérios cujas lideranças possuem preferências políticas e agendas próprias, que frequentemente divergem dos interesses do Executivo. A questão central que orienta esta investigação reside, portanto, nos mecanismos internos de controle estabelecidos para mitigar os riscos inerentes à delegação ministerial, utilizando ferramentas como a nomeação de cargos e a alocação orçamentária para monitorar e manter a coesão da coalizão.

Nessa perspectiva, a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE, 2024) utiliza-se do conceito de Centro de Governo para referir-se ao conjunto de instituições e unidades de apoio direto ao Chefe do Executivo responsáveis pela gestão estratégica, coordenação de políticas transversais e monitoramento do desempenho governamental. Segundo o Compêndio de Práticas da OCDE (2024), em tempos de complexidade administrativa, como no modelo do presidencialismo de coalizão brasileiro, o Centro de Governo assume papel preponderante na garantia da segurança jurídica das tomadas de decisões do Executivo, bem como na coerência das políticas públicas, análise do mérito, conveniência, oportunidade e compatibilidade das propostas legislativas (Figura 1).

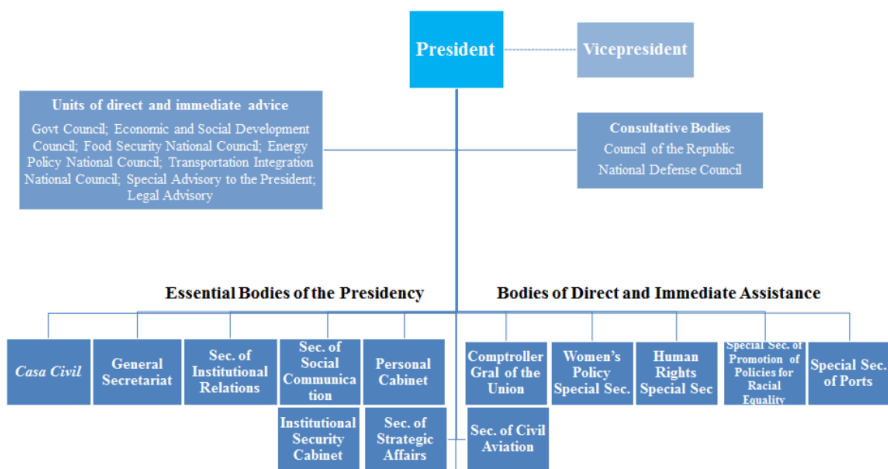
Figura 1- Responsabilidades principais dos Centros de Governo nos países da OCDE



Fonte: OCDE (2018).

No contexto brasileiro, Rennó (2013) descreve que o Centro de Governo consiste em instituições diversas, mas suas funções centrais são exercidas primordialmente pela Casa Civil da Presidência da República, cujas competências são definidas pela Lei nº 14.600, de 19 de junho de 2023 (Figura 2).

Figura 2 – O Centro de Governo Brasileiro



Fonte: Rennó (2013).

Considerando essa distribuição, Alessandro, Lafuente e Santiso (2013) apontam que a dinâmica de governos de coalizão impõe uma necessidade de o Executivo delegar a tomada de decisões sobre matérias legislativas, em que é preciso assegurar que as propostas ministeriais mantenham a coerência com a estratégia central definida pelo Executivo para minimizar distorções.

A hipótese central deste ensaio é que a concentração das competências de revisão final dos atos normativos e de controle de nomeações, articulada pela Casa Civil, opera como um filtro institucional, exercendo uma atuação que visa à coerência governamental, garantindo que a delegação política não resulte em insegurança jurídica ou em desalinhamento das políticas de governo. Examina-se o presidencialismo de coalizão no Brasil a partir da concepção de um Poder Executivo complexo, que articula interesses políticos e formula propostas legislativas em momento anterior à sua tramitação no Poder Legislativo, opondo-se à abordagem frequente de que há uma dominância do Poder Legislativo no país. A verificação desta proposição fundamenta-se em uma abordagem que discute os custos de transação do governo, a frequente reconfiguração institucional da Casa Civil, bem como as taxas de sucesso e de dominância do Executivo, que garantem a eficácia do governo.

2 A antítese entre a delegação e a centralização

Do ponto de vista estratégico, o Presidente é compelido a distribuir o comando de ministérios entre partidos aliados, para garantir maiorias legislativas. Ainda que necessária, essa descentralização numa coalizão apresenta riscos, de modo em que Alessandro, Lafuente e Santiso (2013) observam que presidentes em governos de coalizão possuem incentivos para fortalecer o Centro de Governo, visto que a relação pessoal e de confiança com Ministros de partidos aliados tende a ser mais fraca do que em governos unipartidários (*single-party governments*).

O desafio do Centro de Governo brasileiro encontra-se, sobretudo, na antítese entre a delegação e a centralização política, o que torna imperativa a imposição de alinhamento estratégico, de modo a assegurar que as propostas ministeriais não se contradigam ou desviem de interesses políticos do Executivo. À medida em que ministérios são controlados por diferentes partidos com agendas distintas, o risco de incoerência por políticas que se anulam ou se contradizem é elevado. Nesse contexto, a revisão centralizada de propostas legislativas não é apenas um trâmite burocrático, mas uma ferramenta de governança para assegurar que as decisões setoriais contribuam para os objetivos estratégicos do governo como um todo.

3 O *trade-off* do modelo *Make-or-Buy*

No contexto brasileiro, Mariana Batista (2016) delinea a interação entre a Presidência e os ministérios sob a ótica do custo da tomada de decisão governamental. Desenvolvidos por Coase (2005), são denominados custos de transação os esforços, tempo e recursos necessários para negociar, monitorar e fazer cumprir acordos políticos, leis ou políticas públicas. No Brasil, o presidente enfrenta um dilema do tipo “fazer ou comprar” (*make or buy*), descrito por Williamson (2002), no qual analisa a escolha

entre centralizar internamente as iniciativas legislativas ou delegá-las aos ministérios, cuja função é essencialmente reduzir os custos de transação.

Baseando-se numa centralização contingente, ambas as estruturas de governança possuem custos de transação, de modo em que ao delegar a formulação de políticas públicas aos ministérios, o Presidente aproveita a *expertise* técnica dos órgãos, *adquirindo* a proposta formulada como um produto quase pronto, economizando recursos governamentais. Em contrapartida, *fazer* significa internalizar a produção normativa, centralizando a redação da proposta na própria Presidência (via Casa Civil) para garantir controle total sobre o conteúdo.

A escolha pela centralização torna-se imperativa quando a *compra* é politicamente arriscada, de forma que se torna mais indicada nas hipóteses em que a formulação envolva: (i) múltiplos atores, elevando os custos de coordenação; (ii) uma distância ideológica acentuada entre o presidente e o ministério, o que torna a informação fornecida menos confiável, ou; (iii) quando a matéria requer urgência.

A delegação se dá, por sua vez, em temas de alta complexidade, cuja necessidade de conhecimento especializado é prioritária, ou quando o alvo da delegação é ideologicamente próximo ao presidente (Rudalevige, 2002). A Casa Civil atua, portanto, como a estrutura que operacionaliza a opção *fazer*, mitigando a assimetria de informação, o risco da descentralização e permitindo que o Centro de Governo exerça sua função de guardião da integridade jurídica e da coesão política do Estado.

4 A Dinâmica Organizacional: A Casa Civil como Eixo de Estabilidade

A trajetória organizacional da Presidência da República no Brasil pós-1988 não teve uma evolução linear, mas sim uma reconfiguração institucional contínua. Diferentemente de modelos como o estadunidense, no qual a estrutura da Casa Branca tende a uma estabilidade incremental, o Centro de Governo brasileiro caracteriza-se por frequentes reconfigurações administrativas, realizadas unilateralmente pelo Presidente via decretos e medidas provisórias.

Conforme a análise de Lameirão (2011) sobre a institucionalização da Casa Civil, essa reengenharia não é aleatória, uma vez que se observa uma tendência de longo prazo, na qual o órgão progressivamente delega funções administrativas e de articulação política rotineira para secretarias adjuntas, concentrando-se no comando central e na coordenação estratégica das políticas prioritárias. Assim, a plasticidade institucional é um recurso que permite ao Chefe do Executivo ajustar os instrumentos de coordenação com as exigências do presidencialismo de coalizão.

No Brasil, essas funções nucleares são desempenhadas primordialmente pela Casa Civil da Presidência da República. Essa configuração é reconhecida em estudos comparados, como o de Alessandro, Lafuente e Santiso (2013), que identificam na Casa Civil brasileira o papel clássico de coordenação ministerial e articulação política, assemelhando-se à função de um *Chief of Staff*. Ao concentrar a revisão de atos normativos e o controle de nomeações, a Casa Civil opera permitindo ao Presidente delegar a execução de propostas legislativas aos aliados políticos, sem perder o controle sobre a coerência jurídica e administrativa da agenda governamental.

5 A Racionalização do Processo Decisório: O Poder de Agenda e Orçamento

Definida a arquitetura institucional da Presidência, cumpre analisar como essa estrutura opera para garantir a aprovação da agenda presidencial. A estabilidade das taxas de sucesso legislativo, analisada a seguir, é o produto direto dessa configuração. Assim, a capacidade de garantir a prevalência da agenda governamental no Poder Legislativo é derivada do manejo estratégico de dois recursos de poder fundamentais: o poder de agenda e a discricionariedade orçamentária. Nesse contexto, o Centro de Governo opera como a instância de triagem que sincroniza a produção normativa com a alocação de recursos, visando maximizar a taxa de sucesso legislativo e minimizar os custos de transação da coalizão.

Para assegurar a segurança jurídica necessária ao exercício desse poder de agenda, foram institucionalizados rigorosos filtros de triagem. Historicamente, Lameirão (2015) demonstra que essa função se consolidou a partir da década de 1990. Já no governo Collor, estabeleceu-se a centralização do controle de juridicidade e legitimidade dos atos normativos na estrutura da Presidência, visando a reduzir a edição desenfreada de medidas provisórias.

Posteriormente, em 1996, o governo FHC formalizou, via decreto, que todos os projetos de atos normativos deveriam tramitar pela Casa Civil para exame de mérito e compatibilidade com as diretrizes do Conselho de Governo. Ao centralizar a elaboração dessas medidas, conferindo à secretaria responsável um caráter discricionário para vetar propostas incompatíveis com a orientação presidencial, assegura-se que a norma editada possua robustez jurídica suficiente para sobreviver ao Congresso e ao Judiciário.

6 Taxas de Dominância e de Sucesso de Proposições Legislativas

Para mensurar a eficácia dessa triagem na produção legislativa, a literatura de Pinheiro, Falconi e Vieira (2024) utiliza dois indicadores fundamentais: a taxa de dominância e a taxa de sucesso. A primeira refere-se à participação de proposições legislativas de autoria do Presidente da República convertidas em normas jurídicas, dentre o total de proposições promulgadas em um período, indicando o quanto o Chefe do Executivo influencia a agenda legislativa. A segunda, mais crítica para a avaliação da governabilidade, mede o coeficiente entre as proposições convertidas em atos legislativos e o total apresentado pelo Executivo.

A centralização do fluxo decisório na Casa Civil reflete-se empiricamente nesses indicadores de desempenho, de maneira em que Amorim Neto (2003) mensura o sucesso do governo num sistema multipartidário ao avaliar critérios para nomeações de Ministros, distribuições de cargos na Administração e, sobretudo, a composição de agenda do Parlamento. Assim, o poder de influir na agenda legislativa, para Couto (2020), confere maior capacidade negocial ao Presidente, da mesma forma que Pereira e

Mueller (2004) analisam como a questão orçamentária também propicia maior governabilidade.

Historicamente, o Executivo exerceu acentuada dominância sobre a produção legislativa, tendo em vista que, para Limongi (2006), “a Constituição confere ao presidente o monopólio sobre iniciativa legislativa”. Entretanto, dados atualizados por Pinheiro, Falconi e Vieira (2024), abrangendo o período de 1988 a 2022 (excluindo leis meramente honoríficas e estritamente orçamentárias para evitar distorções metodológicas) indicam um declínio dessa dominância, de 50% para 30% nas legislaturas mais recentes.

Tabela 1 – Taxa de dominância do Poder Executivo na produção legislativa por governo

Governo	Presidente	Legislativo	Outros
Sarney	50,97%	34,47%	14,56%
Collor	48,01%	34,77%	17,22%
Itamar	43,58%	42,80%	13,62%
FHC I	56,28%	37,92%	5,80%
FHC II	58,24%	36,70%	5,05%
Lula I	42,57%	49,62%	7,81%
Lula II	29,34%	59,74%	10,92%
Dilma I	25,18%	57,18%	17,65%
Dilma II	34,07%	54,07%	11,85%
Temer	40,29%	56,41%	3,30%
Bolsonaro	32,98%	64,90%	2,11%
Total	41,32%	49,23%	9,45%

Fonte: Pinheiro, Falconi e Vieira (2024).

Esses parâmetros, contudo, não devem ser interpretados como enfraquecimento do Executivo, mas como uma mudança estratégica. O governo propõe menos leis ordinárias de baixo impacto, cedendo espaço para a iniciativa parlamentar, ao mesmo tempo em que mantém o

monopólio sobre a legislação estruturante, como orçamento, administração pública e tributos.

Quanto ao indicador para a governabilidade - a taxa de sucesso - os dados compilados pelos autores demonstram que, a despeito das crises políticas e da fragmentação partidária, o Executivo manteve uma capacidade de aprovação significativa, consistentemente superior a 50% em todos os governos desde a redemocratização, atingindo picos de quase 75% em contextos de gestão de coalizão mais eficiente.

Tabela 2 – Taxa de sucesso do Poder Executivo na produção legislativa por governo

Governo	Transformada em Norma Jurídica	Arquivada	Em Tramitação
Sarney	66,81%	32,74%	0,44%
Collor	64,87%	34,77%	0,36%
Itamar	61,01%	37,61%	1,38%
FHC I	67,94%	30,59%	1,47%
FHC II	51,80%	46,28%	1,91%

Governo	Transformada em Norma Jurídica	Arquivada	Em Tramitação
Lula I	74,79%	18,84%	6,37%
Lula II	54,49%	22,03%	23,48%
Dilma I	70,45%	18,75%	10,80%
Dilma II	64,35%	21,74%	13,91%
Temer	54,24%	32,20%	13,56%
Bolsonaro	53,04%	29,05%	17,91%
Total	61,55%	30,63%	7,82%

Fonte: Fonte: Pinheiro, Falconi e Vieira (2024).

Esses dados corroboram a tese de que há um filtro institucional eficiente: ao reduzir o volume de proposições (queda da dominância), o Executivo concentra recursos na aprovação das matérias prioritárias, garantindo elevados níveis de sucesso legislativo. Os autores também

reforçam a tese de que, em todo o período avaliado, a taxa de sucesso não foi inferior a 50% em nenhum governo, o que evidencia que o presidencialismo de coalizão tem sido bem articulado ao dispor de meios que permitem ao Poder Executivo promover e aprovar suas pautas legislativas. Power (2015), por sua vez, sintetiza essa dinâmica na alegação que o presidencialismo de coalizão é “uma resposta matemática ao problema de um presidencialismo com minoria permanente [...], sendo uma forma de reunir maiorias legislativas”.

7 O Orçamento como Instrumento de Coordenação e a Previsibilidade do Plenário

No Brasil, o Chefe do Executivo detém uma vasta “caixa de ferramentas” para gerenciar coalizões, conforme Raile, Pereira e Power (2010). A experiência brasileira destaca-se de forma paradigmática para Bertholini e Pereira (2017) em razão da conjugação de arranjos institucionais que, em tese, tenderiam a comprometer seriamente a estabilidade democrática. Dentre esses elementos, estão um sistema presidencialista com Presidente constitucionalmente forte, o multipartidarismo, o elevado grau de fragmentação partidária e a acentuada polarização ideológica.

A distribuição de recursos orçamentários atua como o ativo de barganha necessário para a manutenção da base aliada. Contudo, é imperativo notar que a eficácia dessa ferramenta sofreu transformações profundas com o advento do Orçamento Impositivo. Se na análise clássica de Pereira e Mueller (2004) a discricionariedade absoluta na liberação de verbas era o pilar da fidelidade parlamentar, as Emendas Constitucionais nº 86/2015 e nº 100/2019 alteraram essa dinâmica ao tornarem obrigatória a execução de emendas individuais e de bancada.

Essa mudança reduziu o poder de contingenciamento do Executivo como forma de punição política, transferindo parte da soberania sobre a alocação de recursos para o Legislativo. Consequentemente, a arquitetura da governabilidade passou a exigir uma coordenação mais sofisticada pelo Centro de Governo.

O resultado dessa engenharia, embora hoje operando sob maior constrangimento orçamentário, ainda busca gerar um plenário previsível. A análise de Limongi (2006) permanece válida ao revelar que o comportamento do plenário tende a ratificar os acordos firmados na cúpula da coalizão, mas agora essa troca institucionalizada de apoio político depende de uma gestão da Casa Civil que harmonize as prioridades do governo com a execução garantida das prerrogativas parlamentares.

8 A Dialética do “Ceder e Controlar”

Nesse viés, de pouco adiantaria ao Centro de Governo deter o poder de agenda se perdesse o controle sobre quem implementa essas políticas efetivamente. Entretanto, a governabilidade no país não se esgota na capacidade de o Executivo aprovar leis no Congresso Nacional. Portanto, o fato de o Presidente da República exercer controle sobre a máquina administrativa, assegurando que a implementação das políticas públicas não seja mobilizada por interesses particulares ou desviada das diretrizes governamentais, o que só se torna viável com a atuação da Casa Civil como a instância central de regulação do preenchimento dos cargos de confiança, operando sob uma lógica de contenção da dispersão burocrática.

O Poder Executivo federal dispõe de milhares de cargos de Direção e Assessoramento Superior (DAS), cujo provimento é discricionário e a taxa média anual de substituição é elevada, atingindo picos expressivos em anos de transição de governo ou de reformas ministeriais. Esse fenômeno evidencia que a delegação de um ministério a um partido aliado implica, na prática, a substituição da equipe dirigente daquele órgão, gerando riscos de descontinuidade administrativa e de perda de memória institucional.

A resposta do Centro de Governo a esse cenário de volatilidade é central para evitar grandes rupturas. Nesse sentido, a maioria dos ocupantes de cargos DAS foi recrutada na própria burocracia ou na academia, limitando a capacidade do ministro de usar a pasta para fins clientelistas.

Para além da distinção entre áreas prioritárias e periféricas, o uso de nomeações como mecanismo de monitoramento é essencial para a

manutenção do controle da coalizão. Aplicando ao Brasil o modelo de "Ministros-júnior" de Thies (2001), a indicação de um ministro-júnior, alinhado ao Presidente, mas de partido diverso ao do ministro, para atuar em um ministério se torna um mecanismo de redução da assimetria informacional e monitoramento de ações ministeriais, assegurando que as decisões do ministério não se desviem das preferências do núcleo de governo.

A Casa Civil não exerce, portanto, um controle onipresente, mas um controle focado em reduzir as perdas de agência onde elas são mais prováveis. Em áreas consideradas prioritárias para a agenda presidencial (como a política econômica ou programas sociais de grande visibilidade), observa-se que o controle sobre as nomeações é rígido e centralizado: a Casa Civil monitora não apenas o ministro, mas os escalões inferiores, garantindo que sejam ocupados por quadros de estrita confiança do núcleo do governo e com competência técnica comprovada.

A aplicação desse monitoramento no Brasil também é corroborada por Pereira, Praça, Batista e Lopez (2015), que analisam a nomeação de Secretários-Executivos como fiscais do Presidente. Os autores demonstram a probabilidade de o presidente nomear um Secretário-Executivo de sua confiança para fiscalizar um ministro aliado aumenta na razão direta da distância ideológica entre o partido do presidente e o do ministro, bem como em função da relevância orçamentária da pasta. Por outro lado, nas áreas periféricas ou não prioritárias, adota-se uma estratégia de politização coalizadora. Nesses casos, o Presidente *cede* o controle da pasta aos aliados para garantir a governabilidade, aceitando um grau maior de autonomia nas nomeações.

9 Conclusão

A investigação sobre a arquitetura institucional da Presidência da República revela que a estabilidade do presidencialismo de coalizão brasileiro não constitui um subproduto acidental da dinâmica política, nem depende exclusivamente da habilidade individual do Presidente na negociação parlamentar. Ao contrário, a governabilidade é o resultado de uma engenharia

organizacional sofisticada e adaptativa, na qual o Centro de Governo, por meio da Casa Civil, opera como mecanismo indispensável de redução de custos de transação e mitigação de riscos de agência.

À luz dos dados e teorias examinados, emergem conclusões que desafiam as interpretações convencionais sobre a suposta paralisia decisória do Estado brasileiro. Primeiramente, refuta-se a tese de que o multipartidarismo conduz inexoravelmente à ingovernabilidade. A análise pós-redemocratização demonstra que, a despeito da fragmentação partidária, o Poder Executivo mantém taxas de sucesso legislativo consistentemente superiores a 50%. Este desempenho é indissociável da existência de um Centro de Governo estruturado para solucionar os problemas de ação coletiva inerentes a uma coalizão heterogênea.

Em segundo lugar, observa-se que a natureza da governabilidade orçamentária sofreu uma mutação institucional significativa. A ascensão do orçamento impositivo alterou o equilíbrio de poder, reduzindo a discricionariedade do Executivo e exigindo que a Casa Civil atue não mais como uma instância de comando unilateral, mas como um eixo de coordenação estratégica. A capacidade de *ceder* o controle orçamentário e administrativo em áreas periféricas, enquanto se mantém o rigoroso controle de juridicidade e mérito sobre a agenda estruturante, define a sobrevivência política do governo.

Em terceiro lugar, confirma-se a validade do modelo *make-or-buy* (fazer ou comprar). A estrutura da Casa Civil resolve o dilema da delegação: para obter apoio parlamentar, o Presidente *compra* fidelidade delegando a execução de políticas; todavia, para manter a integridade jurídica do Estado, ele *faz* internamente a revisão final dos atos normativos. A plasticidade institucional da Presidência — sua capacidade de reorganizar secretarias e responder a crises — atua como uma tecnologia de adaptação que preserva a unidade da ação estatal.

Conclui-se que a Casa Civil transcende a função de assessoria técnica tradicional. Ela se consolida como a instituição que garante a coerência de um Poder Executivo complexo, onde a diversidade política da coalizão é convertida em governabilidade efetiva e em políticas públicas institucionalmente sustentáveis.

10 Referências

ALESSANDRO, Martín; LAFUENTE, Mariano; SANTISO, Carlos. **The Role of the Center of Government: A Literature Review**. Washington, D.C.: Inter-American Development Bank, 2013. (IDB Technical Note, n. 581). Disponível em: <https://doi.org/10.18235/0009130>. Acesso em: 29 jan. 2026.

AMORIM NETO, Octávio. Presidencialismo de coalizão revisitado: novos dilemas, velhos problemas. In: TAVARES, José Antônio Giusti (org.). **O sistema partidário na consolidação da democracia brasileira**. Brasília, DF: Instituto Teotônio Vilela, 2003. p. 83-100. (Coleção Brasil 2010, 3).

BATISTA, Mariana. O Poder no Executivo: explicações no presidencialismo, parlamentarismo e presidencialismo de coalizão. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, v. 24, n. 57, p. 127-155, mar. 2016.

BERTHOLINI, Frederico; PEREIRA, Carlos. Pagando o preço de governar: custos de gerência de coalizão no presidencialismo brasileiro. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 51, n. 4, p. 528-550, ago. 2017. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rap/a/9przPh6zP4sTwMds84qcj3B/>. Acesso em: 29 jan. 2026.

BRASIL. [Lei nº 14.600, de 19 de junho de 2023]. Estabelece a organização básica dos órgãos da Presidência da República e dos Ministérios. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, n. 115, p. 7, 20 jun. 2023. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/lei/L14600.htm. Acesso em: 29 jan. 2026.

COASE, Ronald. The Institutional Structure of Production. In: MÉNARD, Claude; SHIRLEY, Mary M. (eds.). **A Handbook of New Institutional Economics**. Netherlands: Springer, 2005. p. 31-39.

COUTO, Eduardo Araujo. O presidencialismo de coalizão revisitado. **BIB – Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais**, São Paulo, n. 92, p. 1-24, 2020. Disponível em: <https://bibanpocs.emnuvens.com.br/revista/article/view/502>. Acesso em: 28 fev. 2024.

LAMEIRÃO, Camila. A Casa Civil como instituição do Executivo federal. **Desigualdade & Diversidade**, Rio de Janeiro, n. especial, p. 143-184, dez. 2011.

LAMEIRÃO, Camila. **O papel da Presidência na gestão da coordenação política governamental: arranjos e dinâmicas de poder com a coalizão (1995-2010)**. Brasília: IPEA, 2015. (Texto para Discussão, n. 2041). Disponível em: http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_2041.pdf. Acesso em: 29 jan. 2026.

LIMONGI, Fernando. A democracia no Brasil: presidencialismo, coalizão partidária e processo decisório. **Novos Estudos CEBRAP**, São Paulo, n. 76, p. 17-41, nov. 2006. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/nec/a/BFxz33vLwN9rRnGy6HQMDbz/>. Acesso em: 28 fev. 2024.

MAINWARING, Scott. Presidentialism, multipartism and democracy: the difficult combination. **Comparative Political Studies**, [s. l.], v. 26, n. 2, p. 198-228, July 1993.

OECD. **Survey on the organisation and functions of the centre of government**. Paris: OECD Publishing, 2017.

OECD. **Centre Stage 2: The Organisation and Functions of the Centre of Government in OECD Countries**. Paris: OECD Publishing, 2018.

OECD. **Steering from the Centre of Government in Times of Complexity: Compendium of Practices**. Paris: OECD Publishing, 2024. Disponível em: <https://doi.org/10.1787/69b1f129-en>.

PEREIRA, Carlos; MUELLER, Bernardo. The cost of governing: strategic behavior of the president and legislators in Brazil's budgetary process. **Comparative Political Studies**, [s. l.], v. 37, n. 7, p. 781-815, Sept. 2004.

PEREIRA, Carlos; PRAÇA, Sérgio; BATISTA, Mariana; LOPEZ, Felix. A nomeação de secretários-executivos e o monitoramento da coalizão no presidencialismo brasileiro. In: LOPEZ, Felix (org.). **Cargos de confiança no presidencialismo de coalizão brasileiro**. Brasília: Ipea, 2015. p. 123-146.

PINHEIRO, Victor Marcel; FALCONI, Ivan Furlan; VIEIRA, Gustavo Afonso Sabóia. Presidencialismo de coalizão: poder de agenda e taxas de dominância e de sucesso nas relações entre o Executivo e o Legislativo. **Revista de Informação Legislativa: RIL**, Brasília, DF, v. 61, n. 242, p. 11-33, abr./jun. 2024. Disponível em: https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/61/242/ril_v61_n242_p11. Acesso em: 29 jan. 2026.

POWER, Timothy J. Presidencialismo de coalizão e o design institucional no Brasil: o que sabemos até agora? In: GUIMARÃES, André Rehbein Sathler; BRAGA, Ricardo de João (org.). **Legislativo pós-1988: reflexões e perspectivas**. Brasília, DF: Edições Câmara, 2015. p. 25-52. (Relatos de Pesquisa, n. 4).


RAILE, Eric D.; PEREIRA, Carlos; POWER, Timothy J. The Executive toolbox: building legislative support in a multiparty presidential regime. **Political Research Quarterly**, [s. l.], v. 64, n. 2, p. 323-334, June 2011.

RENNÓ, Lucio. La estructura organizacional de la Presidencia en Brasil. In: ALESSANDRO, Martín; GILIO, Alejandro (comp.). **La Dinámica del Poder Ejecutivo en América**: Estudios Comparados sobre la Institución Presidencial. Buenos Aires: Instituto Nacional de la Administración Pública, 2013. No prelo.

RUDALEVIGE, Andrew. **Managing the President's Program**: presidential leadership and legislative policy formulation. New Jersey: Princeton University Press, 2002.

THIES, Michael F. Keeping Tabs on partners: the logic of delegation in coalition governments. **American Journal of Political Science**, [s. l.], v. 45, n. 3, p. 580-598, July 2001.

WILLIAMSON, Oliver E. **The Theory of the Firm as Governance Structure**: from choice to contract. [S. l.: s. n.], 2002.



O Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (Sinase) à luz dos direitos humanos e da sustentabilidade socioambiental

11

SUMÁRIO

1. Introdução
2. O Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (Sinase): caracterização como política pública
3. Sustentabilidade e vulnerabilidade: desafios contemporâneos e impactos sobre a socioeducação
4. Sustentabilidade socioambiental e socioeducação: caminhos para a formação integral de adolescentes e jovens
5. Conclusão
6. Referências

O Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (Sinase) à luz dos direitos humanos e da sustentabilidade socioambiental

11

João Pedro Soares Veloso

Graduando em Direito pela Universidade Federal do Tocantins (UFT).

RESUMO O presente ensaio analisa o Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (Sinase) a partir de uma abordagem crítica que articula sua caracterização institucional às noções de vulnerabilidade social e sustentabilidade socioambiental. Inicialmente, discute-se o Sinase como política pública orientada pelos princípios da proteção integral, da responsabilização pedagógica e da excepcionalidade da privação de liberdade, destacando seus avanços normativos e seus limites na prática. Em seguida, examina-se a relação entre vulnerabilidade social e o desenvolvimento de adolescentes e jovens em cumprimento de medidas socioeducativas, evidenciando como desigualdades estruturais condicionam o ingresso e os resultados do sistema. Por fim, problematiza-se a ausência de incorporação sistemática da sustentabilidade socioambiental e da educação ambiental na socioeducação, relacionando esse desalinhamento aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da Agenda 2030 da Organização das Nações Unidas. Sustenta-se que a integração dessas dimensões é fundamental para fortalecer o caráter emancipatório da política socioeducativa e a construção de uma formação integral no sistema socioeducativo.

Palavras-chave

Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo — Socioeducação — Vulnerabilidade social — Sustentabilidade socioambiental — Direitos Humanos

1 Introdução

Partindo de pesquisas anteriores, da análise documental da política pública de socioeducação e das reflexões decorrentes da vivência institucional no âmbito do intercâmbio realizado pela Secretaria Especial para Assuntos Jurídicos da Casa Civil da Presidência da República (SAJ), bem como dos debates promovidos no Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania (MDHC), o presente ensaio busca evidenciar avanços, limites e desafios contemporâneos da socioeducação no Brasil.

O Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (Sinase) constitui um dos principais instrumentos normativos e institucionais da política de garantia de direitos de adolescentes e jovens em conflito com a lei no Brasil. Instituído a partir da consolidação do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), o Sinase representa um marco na transição de modelos repressivos e tuteladores para uma política pública orientada pelos princípios da proteção integral, da responsabilização pedagógica e da excepcionalidade da privação de liberdade. No entanto, apesar de seus avanços normativos, persistem desafios estruturais que comprometem a efetividade da política socioeducativa, especialmente quando analisada à luz das desigualdades sociais, territoriais e ambientais que atravessam a trajetória dos sujeitos atendidos pelo sistema.

A realidade dos adolescentes e jovens em cumprimento de medidas socioeducativas revela a presença de múltiplas vulnerabilidades, frequentemente associadas à pobreza, à exclusão social, ao racismo estrutural e à precariedade das políticas públicas nos territórios de origem. Essas condições não apenas antecedem o ingresso no sistema, mas também influenciam decisivamente os resultados da socioeducação, tensionando sua capacidade de promover processos efetivos de responsabilização e reintegração social. Nesse sentido, compreender o sinase exige ir além de sua estrutura normativa, incorporando uma análise crítica sobre as condições sociais que moldam sua implementação.

Paralelamente, o debate contemporâneo sobre desenvolvimento sustentável e os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) tem

ampliado a compreensão sobre a necessidade de políticas públicas integradas, capazes de enfrentar simultaneamente desigualdades sociais, degradação ambiental e fragilidades institucionais. Todavia, observa-se que a dimensão da sustentabilidade socioambiental ainda ocupa um espaço marginal na política socioeducativa brasileira, especialmente no que se refere à formação cidadã de adolescentes e jovens em matéria de educação ambiental.

Essa lacuna contrasta com o reconhecimento do meio ambiente ecologicamente equilibrado como direito fundamental no ordenamento jurídico brasileiro, consagrado no artigo 225 da Constituição Federal de 1988, bem como com sua afirmação no plano internacional como direito humano, conforme declarações e resoluções das Nações Unidas que reconhecem o acesso a um ambiente limpo, saudável e sustentável como condição para a dignidade humana.

Diante desse contexto, o presente ensaio propõe uma reflexão crítica sobre o Sinase, articulando sua caracterização institucional às noções de vulnerabilidade social e sustentabilidade socioambiental. Parte-se do pressuposto de que a socioeducação, para cumprir sua função constitucional e pedagógica, deve incorporar uma perspectiva ampliada de desenvolvimento humano, capaz de dialogar com os desafios sociais e ambientais contemporâneos. Assim, busca-se contribuir para o debate acadêmico e institucional acerca do aprimoramento da política socioeducativa, especialmente no momento de revisão e elaboração de diretrizes nacionais, como o novo Plano Decenal de Atendimento Socioeducativo.

2 O Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (Sinase): caracterização como política pública

As políticas públicas constituem instrumentos centrais de intervenção estatal na realidade social, orientados por decisões políticas que expressam disputas, consensos e projetos de sociedade. Conforme Peters (2015), tratam-se de conjuntos de ações governamentais estruturadas com o objetivo de produzir

mudanças ou manter determinadas condições sociais, enquanto Saravia (2006) destaca que essas ações refletem escolhas políticas voltadas à organização do equilíbrio social, influenciadas por interesses institucionais e sociais diversos. Nesse sentido, a política socioeducativa insere-se como uma política pública estratégica no campo dos direitos humanos, ao articular responsabilização jurídica e garantia de direitos fundamentais de adolescentes e jovens em conflito com a lei.

No ordenamento jurídico brasileiro, o Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (Sinase) constitui a principal referência normativa e institucional da política socioeducativa, tendo sido inicialmente formulado em 2006 pelo Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (Conanda), no documento conhecido como “Caderno Azul”, que estabeleceu princípios, diretrizes e parâmetros para o atendimento de adolescentes em conflito com a lei (Brasil, 2006).

Posteriormente, esse marco foi regulamentado e consolidado juridicamente pela Lei nº 12.594/2012, que passou a organizar de forma vinculante todo o percurso do atendimento socioeducativo, da apuração do ato infracional à execução das medidas, conferindo ao sistema uma natureza jurídica, política, pedagógica, administrativa e financeira e evidenciando a complexidade e a necessidade de articulação intersetorial do poder público (Brasil, 2012).

A base legal do Sinase encontra respaldo no Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), que define o ato infracional como a conduta descrita como crime ou contravenção penal praticada por criança ou adolescente (Brasil, 1990). O ECA estabelece, ainda, os marcos etários que distinguem criança e adolescente, bem como a possibilidade excepcional de extensão da aplicação das medidas até os 21 anos, o que reforça o reconhecimento jurídico da condição peculiar de pessoa em desenvolvimento. Essa concepção é central para o sistema socioeducativo, pois fundamenta a adoção de um tratamento diferenciado, pautado na proteção integral e no respeito aos direitos humanos de adolescentes e jovens.

A Lei do Sinase explicita que a execução das medidas socioeducativas deve observar princípios como legalidade, excepcionalidade, brevidade, proporcionalidade e respeito à condição peculiar de pessoa em

desenvolvimento (Brasil, 2012, art. 35). Tais princípios evidenciam que a responsabilização não se confunde com punição, mas se estrutura como um processo pedagógico orientado à formação integral, à reintegração social e ao fortalecimento da cidadania dos adolescentes e jovens atendidos.

No que se refere às medidas socioeducativas, o ECA prevê diferentes modalidades, que variam conforme a gravidade do ato infracional e as circunstâncias do caso concreto. As medidas podem ser aplicadas em meio aberto, como a liberdade assistida e a prestação de serviços à comunidade, ou envolver restrição e privação de liberdade, como a semiliberdade e a internação (Brasil, 1990). Essa organização evidencia a diretriz de priorização das medidas menos gravosas, reservando a internação para situações excepcionais, conforme previsto na legislação.

A operacionalização do atendimento socioeducativo exige instrumentos específicos de acompanhamento e planejamento. Nesse contexto, o Plano Individual de Atendimento (PIA) assume papel central, ao sistematizar as ações educativas, sociais e de saúde voltadas a cada adolescente ou jovem. Previsto na Lei nº 12.594/2012, o PIA deve ser elaborado por equipe técnica multiprofissional, com a participação do adolescente ou jovem e de sua família, permitindo o acompanhamento do percurso socioeducativo e a adequação das ações às necessidades e potencialidades individuais (Brasil, 2012).

Além dos instrumentos individuais, o Sinase depende de estratégias de planejamento em âmbito nacional. O Plano Decenal de Atendimento Socioeducativo (2013–2023) representou um marco nesse processo, ao estabelecer metas voltadas à descentralização da gestão, ao fortalecimento da rede de proteção e à ampliação do acesso à educação e à profissionalização como dimensões centrais da política socioeducativa. Esse planejamento reforça a compreensão da socioeducação como política pública intersetorial, que não se esgota no sistema de justiça, mas exige articulação contínua com as políticas de educação, saúde, assistência social e trabalho.

Essa articulação ocorre no âmbito do Sistema de Garantia de Direitos da Criança e do Adolescente (SGD), estruturado a partir da Constituição Federal de 1988 e regulamentado pelo Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (Conanda). O SGD organiza-se como uma rede integrada de atores e instituições responsáveis pela promoção, defesa e controle dos

direitos de crianças, adolescentes e jovens, exigindo corresponsabilidade entre os entes federativos e os diversos setores envolvidos (Brasil, 2006). No campo da socioeducação, essa lógica reforça a necessidade de ações intersetoriais e contínuas.

A concepção de formação no âmbito do Sinase ultrapassa a escolarização formal, incorporando dimensões éticas, sociais, culturais e ambientais. Trata-se de uma proposta de formação integral, que reconhece adolescentes e jovens como sujeitos de direitos e busca criar condições para o exercício da cidadania e a reconstrução de projetos de vida. Nessa perspectiva, a socioeducação não se limita ao cumprimento da medida, mas envolve processos formativos contínuos, sustentados por condições materiais, pedagógicas e humanas adequadas (Brasil, 2006).

Apesar dos avanços normativos e institucionais, persistem desafios significativos na implementação do Sinase. Entre eles, destacam-se a superlotação das unidades, a fragilidade da articulação entre políticas públicas e a insuficiência de recursos diante da complexidade das trajetórias dos adolescentes e jovens atendidos (Araújo, 2025). Tais entraves revelam limites estruturais da política e indicam a necessidade de aprofundar o debate sobre seus fundamentos e diretrizes.

Nesse sentido, compreender o Sinase apenas como um arranjo normativo é insuficiente. É necessário situá-lo no contexto mais amplo das desigualdades sociais que marcam a trajetória dos adolescentes e jovens em cumprimento de medidas socioeducativas. Essas trajetórias são atravessadas por múltiplas vulnerabilidades, que impactam diretamente a efetividade da política e tensionam seus objetivos pedagógicos e ressocializadores. A análise dessas vulnerabilidades, bem como de suas implicações para o desenvolvimento integral e para a formulação de políticas públicas mais consistentes, constitui o eixo central do próximo tópico.

3 Sustentabilidade e vulnerabilidade: desafios contemporâneos e impactos sobre a socioeducação

A análise da política socioeducativa, para além de sua estrutura normativa e institucional, exige a compreensão dos condicionantes sociais, econômicos e ambientais que atravessam a trajetória dos adolescentes e jovens em cumprimento de medidas. Nesse sentido, a articulação entre sustentabilidade e vulnerabilidade constitui um eixo analítico fundamental para interpretar os limites e as potencialidades do Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (Sinase), especialmente diante dos desafios contemporâneos impostos pelas desigualdades estruturais e pela crise socioambiental.

O debate sobre sustentabilidade, no campo das políticas públicas, tem como uma de suas matrizes teóricas o conceito de ecodesenvolvimento, formulado a partir das reflexões de Maurice Strong e sistematizado por Ignacy Sachs no contexto da Conferência de Estocolmo de 1972. Para Sachs, o desenvolvimento não pode ser compreendido de forma fragmentada, devendo integrar, de maneira indissociável, crescimento econômico, justiça social e preservação ambiental (Sachs, 2000). Essa concepção rompe com modelos desenvolvimentistas centrados exclusivamente no crescimento econômico, ao afirmar que a persistência da pobreza e das desigualdades exige “outro crescimento para outro desenvolvimento” (Sachs, 1996, p. 11).

O ecodesenvolvimento propõe uma abordagem que reconhece as especificidades culturais e territoriais, estruturando-se sobre pilares sociais, econômicos, ambientais, territoriais e culturais (Sachs, 1996). Ao longo das décadas, essa formulação foi progressivamente incorporada ao conceito de desenvolvimento sustentável, especialmente a partir do Relatório Brundtland, publicado em 1987. No entanto, Sachs (2012) adverte que a sustentabilidade perde seu sentido quando se limita a formulações retóricas, sendo necessário traduzi-la em políticas públicas concretas, capazes de enfrentar desigualdades e promover a redistribuição de oportunidades.

No plano internacional, esse debate consolidou-se por meio de marcos normativos como os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM) e, posteriormente, os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS). Embora os ODM tenham representado avanços importantes no enfrentamento da pobreza extrema e na ampliação do acesso a direitos sociais básicos, sua abordagem mostrou-se limitada ao não integrar de forma consistente as dimensões ambiental e territorial do desenvolvimento. A Agenda 2030, adotada em 2015, emerge como resposta a essas limitações, ao propor um conjunto integrado e indivisível de objetivos orientados pela centralidade dos direitos humanos e pelo princípio de “não deixar ninguém para trás”.

Essa mudança de paradigma reconhece que a sustentabilidade depende diretamente da redução das desigualdades e da inclusão das populações historicamente marginalizadas. Conforme destaca Caliman (2019), os ODS não representam apenas uma ampliação temática, mas uma redefinição da forma como o desenvolvimento é concebido, articulando justiça social, solidariedade intergeracional e responsabilidade ambiental. Essa perspectiva dialoga diretamente com a política socioeducativa, na medida em que os adolescentes e jovens atendidos pelo Sinase pertencem, majoritariamente, a grupos expostos a múltiplas formas de vulnerabilidade.

A compreensão da vulnerabilidade social constitui, portanto, elemento central para analisar a efetividade das políticas públicas no campo da socioeducação. Para Ojima (2012), vulnerabilidade e sustentabilidade operam em uma relação dialética, na qual o aumento da vulnerabilidade compromete o alcance da sustentabilidade. Nesse sentido, a sustentabilidade deve ser entendida como um processo contínuo de redução das vulnerabilidades sociais, econômicas e ambientais, e não como um estado plenamente alcançável. Essa leitura desloca o debate da dimensão abstrata para o campo das práticas concretas de política pública.

Essa interdependência é reforçada por Hogan e Marandola Junior (2006), ao indicarem que grupos socialmente vulneráveis tendem a ser, simultaneamente, mais expostos a riscos ambientais. Tal constatação evidencia que justiça social e justiça ambiental são dimensões inseparáveis, exigindo abordagens integradas na formulação e implementação de políticas públicas. Pedersen e Silva (2013) aprofundam essa análise ao destacar

que a vulnerabilidade não se restringe à insuficiência de renda, mas envolve o acesso a serviços públicos, a qualidade das relações sociais, as condições de inserção no mercado de trabalho e os mecanismos de proteção oferecidos pelo Estado.

No contexto do Sinase, essas vulnerabilidades manifestam-se de forma particularmente intensa. Os dados do Levantamento Nacional do Sinase referentes a 2024 revelam que a maior parte dos adolescentes e jovens em cumprimento de medidas restritivas ou privativas de liberdade está inserida em trajetórias marcadas por exclusões estruturais persistentes (Brasil, 2025). A predominância da internação, em detrimento das medidas em meio aberto, indica a permanência de uma lógica punitiva que tensiona os princípios pedagógicos e ressocializadores previstos na política socioeducativa.

As desigualdades educacionais constituem um dos aspectos mais evidentes desse quadro. A elevada distorção idade-série observada entre adolescentes e jovens em cumprimento de medidas socioeducativas compromete o acesso à educação básica e à qualificação profissional, elementos centrais para a construção de projetos de vida autônomos. Essa realidade reforça a necessidade de estratégias educativas capazes de reconhecer e enfrentar as barreiras estruturais que afastam esses sujeitos da escola, considerando suas condições sociais, territoriais e familiares (Neri, 2009; Parada, 2013).

A dimensão racial aprofunda ainda mais o cenário de vulnerabilidade, evidenciando a seletividade do sistema socioeducativo e a reprodução de desigualdades históricas. A concentração de adolescentes e jovens negros entre os privados de liberdade revela que a responsabilização jurídica incide de forma desigual sobre determinados grupos sociais, exigindo uma reflexão crítica sobre os fundamentos da política pública. Soma-se a isso a precariedade socioeconômica das famílias, que limita o acesso a direitos e compromete a capacidade de apoio ao processo socioeducativo.

Nesse contexto, a responsabilização de adolescentes e jovens em conflito com a lei não pode ser analisada de forma isolada, desvinculada das condições estruturais que antecedem o ingresso no sistema. Como observa Silva (2024), a aplicação da medida, especialmente a internação, é insuficiente se não estiver acompanhada de ações voltadas à superação

das vulnerabilidades sociais que atravessam a trajetória desses sujeitos. Isso implica compreender a política socioeducativa como espaço de reconstrução de trajetórias e não apenas de contenção de condutas.

A incorporação dos princípios da sustentabilidade à socioeducação revela-se, assim, estratégica. Os impactos da crise climática e da degradação ambiental incidem de maneira desproporcional sobre populações vulnerabilizadas, aprofundando desigualdades já existentes. Peeters (2012) chama atenção para o caráter assimétrico dessas crises, cujos efeitos recaem majoritariamente sobre aqueles que menos contribuíram para sua produção. Tal constatação reforça a necessidade de políticas públicas que articulem justiça social e responsabilidade ambiental.

Nesse horizonte, os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), especialmente o ODS 4 (Educação de Qualidade), o ODS 10 (Redução das Desigualdades) e o ODS 13 (Ação Contra a Mudança Global do Clima), oferecem referenciais importantes para repensar a política socioeducativa. A educação ambiental, compreendida como dimensão transversal da formação integral, pode contribuir para o fortalecimento do pertencimento comunitário, da consciência crítica e da cidadania ativa dos adolescentes e jovens (Szuchman; Flores, 2015). No entanto, essa incorporação exige uma abordagem crítica das estruturas econômicas e produtivas que sustentam padrões insustentáveis de desenvolvimento, como indicam Pereira (2025) e Moore (2016).

Dessa forma, a análise das relações entre vulnerabilidade, sustentabilidade e socioeducação evidencia que os limites do Sinase não se restringem à sua execução administrativa, mas estão profundamente vinculados às desigualdades estruturais que marcam a sociedade brasileira. Reconhecer essas interseções é condição necessária para avançar na formulação de práticas socioeducativas mais consistentes, capazes de articular responsabilização, garantia de direitos e compromisso com um modelo de desenvolvimento social e ambientalmente sustentável. É a partir dessa perspectiva que, no tópico seguinte, serão examinadas as possibilidades de integração entre os princípios da sustentabilidade, os ODS e a política socioeducativa.

4 Sustentabilidade socioambiental e socioeducação: caminhos para a formação integral de adolescentes e jovens

A análise documental dos principais instrumentos normativos que estruturam a política socioeducativa brasileira revela um desencontro significativo em relação aos princípios da sustentabilidade socioambiental. Embora tais princípios tenham adquirido centralidade no debate internacional, especialmente a partir da consolidação da Agenda 2030, eles ainda não se encontram incorporados de forma sistemática aos marcos legais e orientadores do Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (Sinase). Essa lacuna evidencia um desalinhamento entre a política pública de socioeducação e os compromissos assumidos pelo Brasil no campo ambiental, comprometendo a perspectiva de integralidade do atendimento destinado aos adolescentes e jovens em cumprimento de medidas socioeducativas.

A ausência de referências explícitas à sustentabilidade nos documentos estruturantes do Sinase limita a capacidade da política de responder às múltiplas vulnerabilidades que atravessam a trajetória desses sujeitos. A formação integral, prevista como diretriz do sistema, tende a permanecer restrita quando não considera as dimensões socioambientais que conformam os territórios, as relações comunitárias e as condições materiais de existência dos adolescentes e jovens. Nesse sentido, o distanciamento normativo dificulta a construção de práticas pedagógicas capazes de articular responsabilização, cidadania e pertencimento territorial de maneira consistente.

A dimensão temporal também se apresenta como elemento relevante nessa análise. A defasagem entre a formulação das diretrizes do Sinase, datadas de 2006, e a promulgação de sua lei específica, em 2012, quando confrontadas com os princípios da sustentabilidade socioambiental desenvolvidos mundialmente a partir da década de 1970 e posteriormente recepcionados pela Agenda 2030 da Organização das Nações Unidas, em 2015, evidencia a necessidade de atualização da política socioeducativa. A

não incorporação desses referenciais enfraquece a capacidade do sistema de dialogar com os desafios contemporâneos, reduzindo o alcance e a efetividade das medidas socioeducativas diante das transformações sociais, ambientais e econômicas em curso.

Embora a inexistência de diretrizes normativas explícitas não inviabilize a adoção de práticas de educação ambiental no âmbito da socioeducação, ela impede que tais iniciativas se consolidem como eixo estruturante da política. Sem orientações claras, essas práticas tendem a assumir caráter pontual ou experimental, dependendo da iniciativa local dos profissionais envolvidos, sem garantir continuidade ou articulação sistêmica. A incorporação estruturada dos princípios da sustentabilidade poderia, ao contrário, fortalecer o protagonismo juvenil, estimular práticas sustentáveis e ampliar a capacidade de atuação dos adolescentes e jovens como agentes de transformação em seus territórios, durante e após o cumprimento da medida.

A fragilidade dessa incorporação também limita a formulação de ações intersetoriais no campo socioambiental. Conforme observa Saito (2021), os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável demandam respostas integradas entre educação, saúde, assistência social e meio ambiente. No contexto da socioeducação, essa integração torna-se ainda mais complexa, considerando que os adolescentes e jovens atendidos vivenciam situações de vulnerabilidade extrema, marcadas por desigualdades sociais, territoriais e ambientais. A ausência de diretrizes específicas dificulta a articulação entre os diferentes setores envolvidos no atendimento, reduzindo a potência transformadora da política pública.

A educação ambiental pode desempenhar papel relevante no fortalecimento da reintegração social de adolescentes e jovens, ao estimular o protagonismo juvenil e a construção de alternativas sustentáveis de geração de renda e participação comunitária (Almeida *et al.*, 2019). Nessa perspectiva, conectar o processo formativo às experiências concretas vividas nos territórios permite o desenvolvimento de consciência crítica e engajamento em questões socioambientais, favorecendo aprendizagens contextualizadas e socialmente significativas (Costa; Loureiro, 2023). Tais abordagens contribuem para que a socioeducação ultrapasse uma lógica meramente corretiva, afirmando-se como espaço de formação cidadã.

Diante desse cenário, torna-se imprescindível revisar e atualizar as diretrizes da política de socioeducação e a Lei do Sinase, incorporando de maneira estruturada os princípios da sustentabilidade e os compromissos assumidos no âmbito da Agenda 2030. Essa incorporação deve refletir-se tanto nos instrumentos de planejamento estratégico, como o Plano Decenal de Atendimento Socioeducativo, quanto nos instrumentos de acompanhamento individual, como o Plano Individual de Atendimento (PIA). A presença desses referenciais pode orientar práticas pedagógicas que articulem reintegração social, responsabilidade ambiental e participação comunitária.

Além disso, a consolidação de uma perspectiva socioambiental na socioeducação exige abordagens interdisciplinares, capazes de relacionar o cotidiano dos adolescentes e jovens às realidades socioambientais de seus territórios. Valorizar saberes locais, reconhecer experiências comunitárias e incentivar práticas sustentáveis contribuem para uma formação integral comprometida com a redução das desigualdades e com a construção de projetos de vida mais autônomos e solidários.

Promover a convergência entre a política de atendimento socioeducativo e os princípios da sustentabilidade socioambiental representa, portanto, um passo estratégico para o aprimoramento do Sinase. Essa articulação não apenas fortalece a efetivação dos direitos dos adolescentes e jovens em conflito com a lei, como também amplia o potencial da política pública de contribuir para a construção de uma sociedade mais inclusiva, justa e ambientalmente responsável, em consonância com os desafios do desenvolvimento contemporâneo.

5 Conclusão

O presente ensaio buscou analisar o Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (Sinase) à luz dos direitos humanos e da sustentabilidade socioambiental, partindo da compreensão de que a política socioeducativa constitui um campo estratégico para a efetivação de direitos de adolescentes e jovens em conflito com a lei, a partir da articulação entre análise documental,

pesquisas anteriores e reflexões produzidas em contextos institucionais ligados à formulação e à gestão da política pública.

A caracterização do Sinase permitiu reconhecer seu inegável avanço em relação a modelos estritamente punitivos, ao consolidar uma política orientada pelos princípios da proteção integral, da excepcionalidade da privação de liberdade e da responsabilização com caráter pedagógico. Contudo, também se constatou que a efetividade desses princípios permanece tensionada por entraves estruturais, como a persistência da lógica de internação, a fragilidade da articulação intersetorial e a dificuldade de responder às complexas trajetórias de vida dos adolescentes e jovens atendidos pelo sistema.

Nesse contexto, a análise das relações entre vulnerabilidade e sustentabilidade revelou-se central para compreender os limites da política socioeducativa. As múltiplas vulnerabilidades sociais, econômicas, raciais, territoriais e ambientais que marcam a trajetória dos adolescentes e jovens em cumprimento de medidas não apenas antecedem o ingresso no sistema, mas condicionam profundamente suas possibilidades de reintegração social. A partir dessa constatação, evidenciou-se que a sustentabilidade, compreendida como processo contínuo de redução das vulnerabilidades, oferece um referencial analítico e normativo relevante para o aprimoramento das políticas públicas, inclusive no campo da socioeducação.

A análise da sustentabilidade socioambiental na socioeducação evidenciou que, apesar da centralidade assumida pelos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável no cenário internacional, tais princípios ainda não se encontram incorporados de forma estruturada nos marcos normativos do Sinase. Essa lacuna compromete a perspectiva de formação integral e limita o potencial da política socioeducativa de preparar adolescentes e jovens para enfrentar desafios contemporâneos, especialmente aqueles relacionados às desigualdades socioambientais e à crise climática. Considerando que o direito a um meio ambiente ecologicamente equilibrado constitui direito fundamental e direito humano, sua não incorporação sistemática na política socioeducativa representa uma limitação relevante à efetivação plena dos direitos de adolescentes e jovens em conflito com a lei, além de contribuir

para a fragmentação das ações e dificultar a consolidação de práticas intersetoriais e pedagógicas consistentes.

Diante desse cenário, sustenta-se que a incorporação dos princípios da sustentabilidade socioambiental à política socioeducativa não deve ser compreendida como elemento acessório, mas como dimensão estruturante da formação integral de adolescentes e jovens. A educação ambiental, articulada às realidades territoriais e às experiências concretas desses sujeitos, apresenta-se como estratégia relevante para fortalecer o protagonismo juvenil, o pertencimento comunitário e a construção de projetos de vida orientados pela cidadania e pela justiça social.

Por fim, destaca-se a necessidade de aprofundar investigações acerca das implicações práticas da não inclusão sistemática desses princípios na política pública do Sinase, especialmente no contexto de elaboração do novo Plano Decenal de Atendimento Socioeducativo. O momento atual configura-se como oportunidade estratégica para revisar e atualizar diretrizes, alinhar a política aos compromissos da Agenda 2030 e avançar na construção de um modelo socioeducativo capaz de articular responsabilização, garantia de direitos e sustentabilidade socioambiental. Nesse horizonte, o fortalecimento do sinase como política pública emancipatória depende, em grande medida, da capacidade do Estado de reconhecer adolescentes e jovens não apenas como destinatários de medidas, mas como sujeitos de direitos e agentes potenciais de transformação social.

6 Referências

ALMEIDA, Danielle Portela; MACHADO, Ailton Cavalcante; DE OLIVEIRA, Ercilene do Nascimento Silva. A educação ambiental como meio de ressocialização de adolescentes no contexto socioeducativo. **Educação Ambiental em Ação**, v. 18, n. 68, 2019. Disponível em: <https://www.revistaea.org/artigo.php?idartigo=3665>. Acesso em: 2 jan. 2026.

ARAÚJO, Adriely Cristina Silva de. **A vulnerabilidade socioeconômica e as relações familiares na realidade dos socioeducandos do Brasil: uma análise à luz do Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (Sinase)**. 2025.

BRASIL. Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (Conanda). **Resolução nº 119, de 11 de dezembro de 2006.** Dispõe sobre o Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo. Disponível em: <https://www.normasbrasil.com.br/norma/?id=103786>. Acesso em: 20 dez. 2025.

BRASIL. Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente. **Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (Sinase).** Brasília, DF: Presidência da República, Secretaria Especial dos Direitos Humanos, 2006.

BRASIL. **Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990.** Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 1990.

BRASIL. **Lei nº 12.594, de 18 de janeiro de 2012.** Institui o Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (Sinase) e regulamenta a execução das medidas socioeducativas destinadas a adolescente que pratique ato infracional. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 19 jan. 2012.

BRASIL. Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania. **Novo Plano Nacional de Atendimento Socioeducativo será elaborado com ampla participação social.** Brasília: MDHC, 13 maio 2024. Disponível em: <https://www.gov.br/mdh/pt-br/assuntos/noticias/2024/maio/novo-plano-nacional-de-atendimento-socioeducativo-sera-elaborado-com-ampla-participacao-social>. Acesso em: 15 dez. 2025.

BRASIL. Secretaria Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente. **Levantamento Nacional do Sinase 2024: medidas socioeducativas de restrição e privação de liberdade.** Brasília: Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania, 2025.

CALIMAN, Geraldo (org.). Cátedras UNESCO e os desafios dos objetivos de desenvolvimento sustentável. Brasília: **Cátedra UNESCO de Juventude, Educação e Sociedade**, 2019.

COSTA, C. A. S.; LOUREIRO, C. F. B. Paulo Freire e educação ambiental crítica: por uma práxis intercultural de libertação. **Revista da Faculdade de Direito da UFG**, v. 47, n. 3, 2023. Disponível em: <https://revistas.ufg.br/revfd/article/view/65755>. Acesso em: 20 nov. 2025.

HOGAN, Daniel Joseph; MARANDOLA JR., Eduardo. Para uma conceituação interdisciplinar da vulnerabilidade. In: CUNHA, José Marcos Pinto da (org.). **Novas metrópoles paulistas: população, vulnerabilidade e segregação.** Campinas, SP: Nepo/Unicamp, 2006. p. 23–50. Disponível em: https://www.nepo.unicamp.br/publicacoes/livros/vulnerabilidade/arquivos/arquivos/vulnerab_cap_1_pgs_21-50.pdf. Acesso em: 12 dez. 2025.


- MOORE, Jason W. **Anthropocene or Capitalocene?** Nature, History, and the Crisis of Capitalism. Oakland: PM Press, 2016.
- NERI, Marcelo (coord.). **Motivos da evasão escolar**. Rio de Janeiro: CPS/FGV/IBRES, 2009. Disponível em: https://www.mprj.mp.br/documents/20184/1231581/Motivos_da_Evasao_Escolar_FGV_Marcelo_Neri.pdf. Acesso em: 10 nov. 2025.
- OJIMA, Ricardo. A vulnerabilidade socioambiental como conceito interdisciplinar: avanços e potencialidades para pensar mudanças ambientais. **Cronos: Revista de Pós-Graduação em Ciências Sociais da UFRN**, Natal, v. 13, n. 1, p. 110–120, jan./jun. 2012.
- PARADA, J. J. Aspectos psicossociais relacionados ao uso de drogas na adolescência. **Percurso Acadêmico**, v. 3, n. 5, p. 10–21, 2013. Disponível em: <https://periodicos.pucminas.br/percursoacademico/article/view/6254>. Acesso em: 14 nov. 2025.
- PEDERSEN, L. M.; SILVA, R. A. **Vulnerabilidade social e políticas públicas: desafios teóricos e práticos**. São Paulo: Cortez, 2013.
- PEETERS, Jef. Social work and sustainable development: towards a social-ecological practice model. **Journal of Social Intervention: Theory and Practice**, v. 21, n. 3, p. 5–26, 2012.
- PETERS, B. Guy. **Advanced introduction to public policy**. Massachusetts: Edward Elgar, 2015.
- PEREIRA, Vinícius Vieira. O resgate das teorias do imperialismo para a análise do neoliberalismo: um debate. **Economia e Sociedade**, v. 34, n. 1, p. e265794, 2025.
- SACHS, I. **Caminhos para o desenvolvimento sustentável**. Rio de Janeiro: Garamond, 2002.
- SACHS, I. **Desenvolvimento sustentável**. Brasília: IBAMA/MMA, 1996. (Série Meio Ambiente em Debate, 7).
- SACHS, I. Sociedade, cultura e meio ambiente. **Mundo & Vida**, v. 2, n. 1, p. 7–13, 2000. Disponível em: <http://ambiental.adv.br/ufvjm/ea2012-1sachs.pdf>. Acesso em: 5 jan. 2025.
- SACHS, I. Inclusão social pelo trabalho decente: oportunidades, obstáculos, políticas públicas. **Estudos Avançados**, v. 18, n. 51, p. 23–49, maio/ago. 2004. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/ea/v18n51/a02v1851.pdf>. Acesso em: 5 jan. 2025.

SAITO, Carlos Hiroo. **Alfabetização científica e modelagem integrativa das políticas associadas aos objetivos de desenvolvimento sustentável**. 1. ed. Brasília: ENAP, 2021.

SARAVIA, Enrique. Introdução à teoria da política pública. In: SARAVIA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete (orgs.). **Coletânea Políticas Públicas**. v. 1. Brasília: ENAP, 2006. p. 21-42.

SILVA, P. H. da. Menor infrator e a eficácia das medidas socioeducativas: uma análise do Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (Sinase). **Epitaya E-books**, [S. l.], v. 1, n. 84, p. 222-250, 2024. DOI: 10.47879/ed.ep.2024554p222. Disponível em: <https://portal.epitaya.com.br/index.php/ebooks/article/view/1187>. Acesso em: 6 jan. 2026.

SZUCHMAN, K.; FLORES, P. Rodopios de uma pipa a voar: princípios e fazeres. In: **Socioeducação: fundamentos e práticas**. p. 179-190, 2015.



Participação social e integração de identidades regionais para a construção políticas públicas resilientes

12

SUMÁRIO

1. Introdução
2. Os ODS da ONU como instrumentos de orientação às políticas públicas para promover os direitos humanos
3. A fronteira como integração regional e de resiliência das identidades históricas
4. Políticas públicas territorializadas: resiliência institucional e fortalecimento de um Estado Democrático participativo
5. Conclusão
6. Referências

Participação social e integração de identidades regionais para a construção políticas públicas resilientes

12

Kauê Palhano da Silva Graduando em Direito pelo Centro Universitário da Grande Dourados (UNIGRAN).
Mestrando em Fronteiras e Direitos Humanos pela UFGD.

RESUMO Este ensaio analisa o Intercâmbio da Secretaria de Assuntos Jurídicos (SAJ) como tecnologia de participação social, articulada à governança multinível orientada pelos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) da ONU. Reconhece-se o programa como política pública replicável e ampliável, capaz de integrar saberes institucionais e conhecimentos de povos e comunidades tradicionais em territórios remotos da República. A pesquisa indaga se a institucionalidade e os povos tradicionais sul-mato-grossenses possuem pontos em comum no conhecimento de articulação em redes para influenciar ciclo formativo das políticas públicas nacionais. A partir da revisão bibliográfica sobre políticas públicas na faixa de fronteira e integração regional, busca-se atender o objetivo central de apresentar conceitos referenciais que possam influenciar e fomentar um novo agir comunicativo no ciclo formativo de políticas públicas. Conclui-se que o Intercâmbio SAJ, alinhado aos ODS e à coordenação federativa da Casa Civil, torna-se um instrumento estratégico de inovação institucional e integração regional multinível.

Palavras chaves

Intercultural — Políticas públicas — Território
— Região de fronteira
— Integração regional

1 Introdução

A Programação do Intercâmbio SAJ convida seus participantes a refletirem sobre a história de formação da República e sua relação com a representação do povo brasileiro, bem como sobre a formulação de políticas públicas no tempo presente. Essa troca de informações evidencia como decisões tomadas no Planalto-DF podem impactar diretamente a vida das populações em regiões remotas da soberania brasileira, sobretudo na faixa de fronteira, onde a soberania nacional se inicia (ou se encerra).

O intercâmbio está alinhado a Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da ONU e propõe, por meio da tecnologia de participação popular, uma forma alternativa de implementar justiça de transição e reparação junto a povos historicamente afastados dos centros decisórios.

Representantes da curadoria artística do Palácio do Planalto, destacaram na visita institucional que, pela primeira vez, obras indígenas que retratam a cosmo percepção indígena foram selecionadas para exposição pública em um espaço de grande potência simbólica. Em diversas salas, quadros, plantas, lagos e esculturas representam a diversidade cultural brasileira.

Na visita guiada ao Ministério das Relações Exteriores, mencionou-se que, em tempos passados, o jardim interno era ornamentado com referências europeias. Houve, então, uma mudança institucional para valorizar a biodiversidade nacional. Esse apreço pela diversidade de plantas aproxima-se dos valores da identidade sul-mato-grossense, que historicamente buscou preservar o cerrado e os povos tradicionais que nele vivem.

Brasília é uma cidade que pulsa identidade e estampa a arte-educação em meio a sua paisagem urbanística. Permite que as expressões de cada região do Brasil, mesmo as mais remotas, se façam representadas na cidade planejada como *locus* governamental. A SAJ possibilita a liberdade de expressão de identidade ao selecionar metodologicamente estudantes de todo o país, aproximando populações que dificilmente teriam oportunidades de conhecer o governo e a subsecretaria jurídica que cuida “do alfinete ao avião” (exemplo muito mencionado nas palestras).

Neste ensaio, busca-se responder se a institucionalidade e os povos tradicionais sul-mato-grossenses possuem pontos em comum no conhecimento de articulação em redes para influenciar o ciclo formativo das políticas públicas nacionais. O objetivo central desta investigação é apresentar conceitos referenciais que influem no agir comunicativo do ciclo formativo de políticas públicas territorializadas. Tenho como objetivos específicos: a) apresentar contextos históricos de integração regional de povos fronteiriços, que os tornam distintos da identidade nacional; b) identificar, pela valorização da diversidade, espaços potentes de disputa na implementação de políticas públicas; c) incentivar o intercâmbio de informações a partir do território fronteiriço, propondo o aperfeiçoamento do Estado Democrático de Direito por meio de práticas participativas e de construção da paz duradoura, desarmante e respeitosa da soberania de cada ente nacional.

A revisão bibliográfica constitui metodologia de pesquisa que permite responder à pergunta proposta e interligar os objetivos gerais e específicos com a conclusão identificada. Foram utilizados artigos sobre integração regional, formulação de políticas públicas, literatura como expressão artística de um território, além de destacar o alinhamento das políticas públicas aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da ONU e programas governamentais de entes subnacionais voltados à faixa de fronteira. Portanto, adquire-se fundamentação argumentativa que revela na identidade uma ferramenta de potência para produzir políticas públicas territorializadas, resilientes, duradouras, democráticas e com participação social sem deixar de fomentar a integração regional.

2 Os ODS da ONU como instrumentos de orientação às políticas públicas para promover os direitos humanos

Os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) constituem assuntos gerais definidos pela comunidade internacional, em conjunto com a

ONU, para orientar o agir político de instituições, grupos de pressão e academia. Esses esforços conjuntos direcionam o Estado e fortalecem a legitimidade político-jurídica na implementação dos direitos humanos de países signatários aos documentos legitimados pelo direito internacional. A partir de metas universais, estabelecem-se prioridades pelas quais os poderes constituídos da República incorporam gradualmente os tratados internacionais ratificados pelo Brasil.

Após a leitura dos 17 segmentos dos ODS, destacam-se aqueles mais alinhados aos objetivos planejados para os intercambistas. No eixo do ODS nº 4 (Educação de Qualidade), o Centro de Estudos Jurídicos fomenta a aquisição de conhecimentos científicos e práticos voltados à formulação de políticas públicas comprometidas com a paz, a não violência e a valorização das identidades regionais:

ODS 4 – Educação de qualidade

ODS 4.7 – Até 2030, garantir que todos os alunos adquiram conhecimentos e habilidades necessários para promover o desenvolvimento sustentável, inclusive por meio da educação para o desenvolvimento sustentável e estilos de vida sustentáveis, direitos humanos, igualdade de gênero, promoção de uma cultura de paz e não violência, cidadania global e valorização da diversidade cultural e da contribuição da cultura para o desenvolvimento sustentável (ONU, 2015).

No âmbito do ODS nº 10 (Redução das Desigualdades), o programa, por meio do edital de seleção e das palestras, aborda temas com aplicabilidade científica e profissional nos territórios dos participantes. Essa prática profissionaliza o currículo dos estudantes e agrega valor a seus trabalhos, somada à troca de identidades em diferentes contextos sociais, em consonância com o item 10.3:

ODS 10.3 – Garantir a igualdade de oportunidades e reduzir as desigualdades de resultados, inclusive por meio da eliminação de leis, políticas e práticas discriminatórias e da promoção de legislação, políticas e ações adequadas a este respeito (ONU, 2015).

No ODS nº 11 (Cidades e Comunidades Sustentáveis), observa-se a demanda internacional por instituições que atuem na proteção do patrimônio cultural e natural. Essa orientação manifesta-se na escolha de temáticas trabalhadas pelo Ministério da Igualdade Racial, voltadas à valorização da cultura de povos tradicionais e à preservação da biodiversidade cultural brasileira:

ODS 11.4 – Fortalecer esforços para proteger e salvaguardar o patrimônio cultural e natural do mundo (ONU, 2015).

Por fim, o ODS nº 16 (Paz, Justiça e Instituições Eficazes) encontra-se contemplado ao promover um intercâmbio jurídico para valorizar o Estado de Direito e sua relevância para o avanço e a consolidação dos Direitos Humanos no Brasil:

ODS 16.3 – Promover o Estado de Direito, em nível nacional e internacional, e garantir a igualdade de acesso à justiça para todos. ODS 16.6 – Desenvolver instituições eficazes, responsáveis e transparentes em todos os níveis (ONU, 2015).

O programa Intercâmbio SAJ apresenta perspectiva interdisciplinar, aprofunda o exercício estatal e amplia o impacto social. O alinhamento simultâneo às orientações da ONU e da comunidade científica internacional permite desvendar novas dimensões das relações sociais e incentiva a articulação de múltiplos eixos analíticos da política multinível.

3 A fronteira como integração regional e de resiliência das identidades históricas

As fronteiras constituem espaços físicos de afirmação de identidades coletivas, situadas em territórios específicos e marcadas por invenções culturais, comunidades historicamente tradicionais e modos singulares de viver e relacionar-se com a natureza e com a institucionalidade (Bento, 2015).

A integração regional caracteriza a população fronteiriça, pois nessas regiões ocorrem os chamados movimentos pendulares, definidos pela literatura como a complementariedade do cotidiano em territórios distintos e reconhece ser possível residir em um país e trabalhar em outro, acessar serviços públicos no lado brasileiro e manter vínculos laborais no Paraguai.

Os deslocamentos pendulares representam uma das “[...] dimensões dos processos de deslocamento da população no território, num contexto determinado e socialmente constituído, no tempo e no espaço” (Jardim, 2011, p. 58 *apud* Conte, 2024, p. 4).

Mesmo afastadas dos grandes centros, as fronteiras projetam suas características no governo central por meio de políticas de defesa da soberania territorial e de acordos internacionais sul-americanos. As negociações iniciadas nos territórios fronteiriços são posteriormente levadas à República para alinhamento estratégico dos interesses nacionais e regionais através da agenda diplomática internacional.

As cidades integradas de fronteira, a integração regional já se manifestava como prática cotidiana. Não se trata de novidade, mas de experiência tradicional. Ao significado clássico da fronteira — espaço de afirmação da identidade territorial e filtro do fluxo de pessoas e mercadorias — soma-se o caráter integrador: espaço de encontro entre sujeitos coletivos distintos, lindeiros. Esse segundo

significado não resulta da produção político-jurídico-administrativa do Estado, mas da prática social das populações das cidades gêmeas e conurbadas. O Estado apenas reconhece oficialmente, conforme seus interesses atuais, essa docência prática relativamente antiga e integracionista (Bento, 2015, p. 6).

Dantas (2025) destaca que a atuação do diplomata Barão do Rio Branco foi essencial para a definição das fronteiras brasileiras e para a construção de uma paz duradoura na região, evitando uma possível revanche do Paraguai nas terras que hoje correspondem, em grande parte, ao Estado de Mato Grosso do Sul.

O Barão do Rio Branco, patrono da diplomacia brasileira, por sua vez, protagonizou a consolidação territorial do Brasil baseada em uma política diplomática eficaz, contribuindo para um entendimento mais claro sobre a necessidade de cooperação entre os países vizinhos, em um cenário marcado por redefinições fronteiriças e pela busca de paz duradoura na região, após a Guerra do Paraguai (1864-1870), a Guerra do Pacífico (1879-1884) e outros conflitos que marcaram a história da América do Sul (Dantas, 2025, p. 51).

Uma característica recorrente das regiões de fronteira é a baixa presença da institucionalidade. Essa ausência força a população a criar mecanismos locais de integração regional, demonstrando capacidade própria de articulação para o desenvolvimento, com ou sem apoio estatal. Bento (2015) observa que, muitas vezes, trata-se de estratégias de sobrevivência:

Porém, com ou sem o apoio institucional do Estado, as cidades de fronteira continuarão realizando o que já fazem há décadas sem o apoio do Estado: a prática cotidiana da integração fronteiriça como instrumento fático de existência, ou mesmo de sobrevivência (Bento, 2015, p. 13).

As fronteiras são espaços plurais e singulares em relação aos demais povos que compõem a nação brasileira, sobretudo por sua distância geográfica de regiões mais populosas e politicamente influentes. Sem grandes atrativos turísticos, a região fronteiriça é frequentemente tratada como agenda secundária, vinculada a uma lógica securitária de proteção. Essa perspectiva raramente pauta os direitos necessários nessas áreas, como o fortalecimento de uma cidadania fronteiriça e a ampliação das condições de mobilidade social por meio de políticas públicas nacionais.

3.1 A identidade regional sul-mato-grossense no contexto fronteiriço

No Plano de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira de Mato Grosso do Sul (PDFF/MS, 2012), o Estado reconhece a existência de uma dinâmica marcada por intensa troca de interesses e permeabilidade. Muitas vezes, interesses divergentes e competitivos são implementados; contudo, apesar do antagonismo, a singularidade regional possibilita relacionamentos de complementaridade e integração, desde que conduzidos por metodologias de trabalho interdisciplinares (Bittar, 2024).

A singularidade da integração regional fronteiriça possibilita o alcance de resultados em nível global, a partir da troca de informações entre os povos fronteiriços, desde que atuem sob métodos participativos coordenados e articulados:

Em relação à dinâmica fronteiriça, no território de Mato Grosso do Sul, existe alto grau de relação e permeabilidade com as fronteiras internacionais – paraguaia e boliviana – por meio de seus atores, que nem sempre têm interesses comuns, e por vezes, até mesmo divergentes e competitivos, resultando assim, em diversos e graves problemas sociais, econômicos, sanitários e de degradação ambiental.

No entanto, as peculiaridades desse espaço, permitem um relacionamento de complementaridade e de integração estratégica

para benefícios de ambos os lados, se adequadamente coordenados e articulados, buscando inclusive alcançar os mercados globais (Mato Grosso do Sul, 2012, p. 6).

Foram as políticas públicas de reforma agrária e ocupação territorial do Estado Novo, de Getúlio Vargas, que modificaram intensamente a paisagem urbanística e cultural de Mato Grosso do Sul. Um território que já possuía uma significativa diversidade cultural, mantida por povos tradicionais, começou a receber trabalhadores de outras regiões do Brasil e do mundo, o que gerou demanda política e acadêmica para consolidar uma identidade regional própria e que se desenvolve até o tempo-presente.

Ziliani (2000), enfatiza a necessidade de preservar identidades ameaçadas de extinção e defende a existência de uma “cor local” que atuará na resistência a pressões homogeneizadoras sem perder a capacidade de adaptação às mudanças:

É importante que o estado de Mato Grosso do Sul tenha uma identidade própria, uma cor local, sobretudo as identidades ameaçadas de extinção pelo sistema capitalista [...] É necessário recuperar ou manter a cor local, sem, no entanto, perder de vista a necessária flexibilização e sujeição às mudanças e inovações, determinadas e necessárias pela relação com o outro (Ziliani, 2000, p. 120 *apud* Amarilha, 2006, p. 230).

Em complemento, Amarilha (2006) observa a ausência de uma identidade regional fortalecida por conta da dificuldade de percepção de quem pode ser considerado sul-mato-grossense, assim revela-se a instabilidade da identidade regional nesse território:

A identidade sul-mato-grossense não tem nada de muito concreto, pois sequer sabemos quem realmente somos e, se todos nos sentimos igualmente “sul-mato grossenses”. Uma sociedade não é uma coisa muito palpável, é um conceito muito flexível e difícil de ser percebido concretamente (Amarilha, 2006, p. 233).

A identidade regional pode ser compreendida como um processo dinâmico onde, ao mesmo tempo que enfrenta ameaças de apagamento e da fragilidade de valores conceituais próprios, possibilita reinvenção pela prática cotidiana de integração, sobretudo das identidades reconhecidas pelo Decreto nº 6.040, que institui a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais, abrangendo grupos pantaneiros, indígenas, quilombolas, mestiços e caiçaras que vivem na região e são institucionalmente legitimados como fundantes da identidade nacional brasileira.

Políticas públicas voltadas a regiões com intensa diversidade cultural devem considerar especificidades locais, conforme garantia constitucional positivada no art. 216 da Constituição da República de 1988, que estabelece:

Constituição Federal de 1988

Art. 216. Constituem patrimônio cultural brasileiro os bens de natureza material e imaterial, tomados individualmente ou em conjunto, portadores de referência à identidade, à ação, à memória dos diferentes grupos formadores da sociedade brasileira, nos quais se incluem.

Mesmo diante de suas dicotomias, o território do Mato Grosso do Sul é visto como alternativa estratégica para o desenvolvimento sustentável do Brasil, capaz de iniciar um ciclo virtuoso de descentralização econômica e redução da concentração de renda:

O Brasil tem no Estado de Mato Grosso do Sul importante alternativa para a superação das dificuldades e a efetivação do seu desenvolvimento sustentável, iniciando um novo "ciclo virtuoso" com descontinuidade da concentração da renda e descentralização do desenvolvimento no contexto nacional, resultando em um desejado desenvolvimento regionalmente equilibrado em bases sustentáveis (Mato Grosso do Sul, 2012, p. 6).

Os conhecimentos dos povos tradicionais integram o modo fronteiriço de viver e se relacionar. Entre os falantes do Guaranis Kaiowá, a valorização da cultura ancestral é ensinada pelo conceito de *tekojoja*, traduzido como modo harmonioso de viver e relacionar-se com os outros e com a natureza. Esse princípio molda valores e percepções sobre dignidade e bem viver na região de fronteira do Mato Grosso do Sul.

Para o avanço das políticas públicas em territórios, é necessário superar barreiras históricas e ouvir os povos fronteiriços em sua compreensão de mundo e valores. Muitas vezes, esses grupos foram historicamente deslegitimados, em corpos marcados pela ausência de justiça institucional, conforme demonstra Mignolo (2001):

Para Mignolo, no capítulo "Desobediencia epistémica, pensamiento independiente y liberación descolonial" (2001), falar uma língua significa carregar o peso de uma civilização. Assim, a língua e a linguagem e o corpo do indígena e dos sul-mato-grossenses são subalternos. Os conhecimentos e experiências de sobreviventes subalternos os colocam em desvantagem como esclarece Mignolo, não apenas porque o centro lhes considera inferiores e apenas objetos e não produtores de saberes, mas, inclusive, porque serão menos escutados, lidos e compreendidos quando se puserem a falar/escrever em sua língua pátria (Mignolo, 2001, apud Ferreira, 2020, p. 13).

As políticas públicas nacionais implementadas no Mato Grosso do Sul, para serem duradouras e juridicamente adequadas à diversidade cultural, devem assumir caráter interdisciplinar e incentivar a formação de uma identidade local que valorize a integração e respeite a cosmopercepção dos modos tradicionais de viver e se relacionar que se expressam em todas as regiões de fronteira.

4 Políticas públicas territorializadas: resiliência institucional e fortalecimento de um Estado Democrático participativo

O território, enquanto local de estudos de políticas públicas, constitui alternativa de análise científica, pois se apresenta como categoria operacional do agir estatal e de análise, sobretudo em temas específicos como saúde, ambiente e desenvolvimento, sem desconsiderar a justaposição dos fatos históricos e políticos que incidem sobre esses espaços. Conforme ensina Monken (2024), a análise territorial enquanto objeto de estudo é recente e importante para o desenvolvimento das Ciências Humanas:

Conhecida como 'virada espacial' das ciências humanas, o território vem se tornando categoria operacional e de análise, particularmente, quando se trata da ligação entre saúde, ambiente e desenvolvimento. A emergência do território e dos conceitos geográficos aconteceria porque estaríamos vivendo agora a "época da simultaneidade, da 'justaposição, do perto e do distante, do lado a lado, do disperso" que, com o advento da internet e dos satélites artificiais que monitoram a superfície do globo terrestre, vem transformando a percepção e a apropriação do território (Monken, 2024, p. 2).

Historicamente, os governos do presidente Lula foram os que mais promoveram visibilidade, democratização e pluralização e integração de atores e ativistas no processo de construção de políticas públicas. Trata-se de um governo com maior abertura aos Ministérios e a atores não governamentais:

"pluralization of the foreign policy-making process since the mid-1990s has to be understood in relative rather than absolute terms. Pluralization departs from a unique baseline: the quasi-monopolistic

reputation of Itamaraty (the Ministry of Foreign Relations and its bureaucracy)". Thus, this pluralization means that decision-making is more accessible to governmental (other ministries and agencies) and nongovernmental actors (CSOs) (Faria 2008 apud Monte & Hermamdez, 2021, p. 96).

Políticas públicas que territorializam redes de proteção, enquanto formas de organização voluntária e recíproca, possibilitam que o agir comunicativo ocorra em canais fluidos e abertos. Nessas redes, demandas em comuns se interconectam e são mantidas pelo sentimento de solidariedade entre os povos, formando grupos de pressão para implementar e efetivar os Direitos Constitucionais, mesmo em regimes políticos avessos aos direitos Humanos. Keck e Sikkink (1998) definem redes como:

Keck e Sikkink definem "redes" como "formas de organização caracterizadas por modelos voluntários, recíprocos e horizontais de comunicação e troca. Apesar das diferenças entre os âmbitos doméstico e internacional, o conceito de rede transita bem por estas esferas, porque ele enfatiza as relações fluidas e abertas entre atores comprometidos e instruídos trabalhando em áreas específicas". Os autores chamam essas redes de "redes para defesas de causas, pois defensores advogam causas alheias ou defendem uma causa ou máxima [...] (Keck e Sikkink,1998, p. 8 apud Santos, 2007, p. 30).

Dessa forma, política pública que propõe a atuação em rede e a educação em e para os Direitos Humanos tornam-se ferramentas potentes para transformar regiões e gera como produto conhecimento emancipador e capaz de reconfigurar vidas precárias:

Entende-se, neste contexto, que a educação em e para os direitos humanos constitui-se em potente espaço de transformação destes contextos, pois pode não apenas potencializar a produção de um conhecimento emancipado e dar voz a quem foi silenciado, mas, em especial, pode reconfigurar corpos e vidas precárias (Dias, 2017, p. 1).

Um exemplo institucional foi a política dos Pontões de Cultura, implementada pelo Ministério da Cultura em 2007, que fomentou a identidade indígena na faixa de fronteira sul-mato-grossense. Os resultados ainda estão em desdobramentos e são perceptíveis até hoje. A partir de uma política intercultural e territorializada, foi possível que grupos artísticos de valorização das identidades indígenas, como grupo de rappers Bro MC's ganhassem projeção nacional e internacional, assim como a construção de casas de reza, que servem de locais culturalmente adequados para a educação intercultural indígena, bem como cursos de profissionalização que refletem no aperfeiçoamento profissional e em consequência fomentam a mobilidade social de uma comunidade que enfrenta múltiplas violências e negação de Direitos Humanos:

Retornei às aldeias no Mato Grosso do Sul em 2010 e pude verificar o resultado de algumas dessas iniciativas, e o que fizeram com os recursos recebidos pelo PCI. Na aldeia Teyi Kuê, foi construída uma Casa de Reza e os alunos passaram a ter aulas com os nhanderu e aprender de forma tradicional e em local apropriado, as práticas tradicionais. Elas não estão circunscritas apenas aos rituais; apesar de ser conhecida como Casa de Reza, é nesse espaço que os rezadores e pajés comunicam e tomam as decisões, onde as crianças têm aula, acontecem os cantos e danças. Nessa mesma aldeia, no laboratório de informática, os alunos aprendem a usar o equipamento, consertar e montar computadores com cartilhas e manuais na língua guarani. O diálogo intercultural também fez surgir na região da RID (nas aldeias Bororó e Jaguapiru) um grupo de jovens Guarani Kaiowá que queria aprender as linguagens do Hip Hop. Conheceram um Ponto de Cultura em Campo Grande, que começou a dar aulas na aldeia e, dessa forma, surgiu o grupo Bro MC's, cantando em guarani sua realidade. Empolgados, conseguimos fazer uma conexão com a extinta MTV65, que fez uma matéria com esses jovens. O grupo foi levado para vários eventos realizados pelo MinC, e começou a

se destacar, inspirando outros jovens de aldeias em todo o Brasil. O grupo fez parte da programação do Palco Sunset, em 3 de setembro, no Rock in Rio 2022 (Teixeira, 2022, p. 88).

A união interdisciplinar do conhecimento institucional, do científico e da participação popular geram ferramentas potentes para a criação e implementação de políticas públicas alinhadas ao combate às violências estruturais e ao incentivo ao bem viver com dignidade humana, com tendência de continuação pelas redes de ativistas territorializadas.

5 Conclusão

O conhecimento teórico e prático ofertado pelo Centro de Estudos Jurídicos (CEJ) da Presidência da República, por meio do intercâmbio como política pública de participação popular, gera impacto direto nos territórios pois prepara novos atores e ativistas para atuarem em redes de articulação comprometidas com a defesa da soberania, pacificação social, liberdade de expressão no exercício da cidadania, o que contribui para a construção de políticas públicas resilientes e duradouras.

Amplia-se o conhecimento individual para além da dimensão estritamente profissional, através do contato com distintas formas de existência e de sociabilidade, o que gera novos valores e reformula as identidades regionais a partir de vivências coletivas que se configuram como práticas potentes de transformar e modificar o *status quo*.

O diálogo com formuladores do ciclo de planejamento, da revisão e da implementação de políticas públicas constitui um processo formativo que favorece o amadurecimento dos participantes e estimula vocações orientadas ao serviço público, particularmente aquelas necessárias para atuarem em contextos altamente hierarquizados, nos quais se exige capacidade diplomática e diálogo institucional objetivo. Ao mesmo tempo, não se perde de vista a finalidade das políticas públicas de enfrentar as desigualdades sociais que limitam o exercício pleno dos direitos humano-fundamentais no Brasil.

Valores sobre as diversas dimensões socioculturais humanas e a descoberta de referenciais potentes, desloca o agir individual para o agir em coletivo e gera sinergias à consolidação de um Estado Democrático de Direito mais plural e participativo, por meio de processos de trocas informacionais dialógicas e diplomáticas pautadas em valores constitucionais e pelos tratados internacionais ratificados para combater as múltiplas violências e promover o bem viver com dignidade humana nos lugares mais remotos da República Federativa do Brasil.

6 Referências

AMARILHA, Carlos Magno Mieres. **Os intelectuais e o poder**: história, divisionismo e identidade em Mato Grosso do Sul. 2006. 255 f. Dissertação (Mestrado em História) – Faculdades de Ciências Humanas, Universidade Federal da Grande Dourados, Dourados, 2006. Disponível em: <https://repositorio.ufgd.edu.br/repositorio.ufgd.edu.br> (in Bing). Acesso em: 17 out. 2025.

BENTO, Fábio Régio. O papel das cidades-gêmeas de fronteira na integração regional Sul-Americana. **Conjuntura Austral**, v. 6, n. 27-28, p. 40–53, 2015. DOI: 10.22456/2178-8839.51125. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/index.php/ConjunturaAustral/article/view/51125>. Acesso em: 27 jan. 2026.

BITTAR, Eduardo. **Metodologia da pesquisa jurídica**. 18. ed. Rio de Janeiro: Saraiva Jur, 2024. E-book. ISBN 9788553622320. Disponível em: <https://app.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9788553622320/>. Acesso em: 18 abr. 2025;

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 5 out. 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 29 jan. 2026.

BRASIL. **Decreto nº 6.040, de 7 de fevereiro de 2007**. Institui a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 8 fev. 2007. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6040.htm. Acesso em: 29 jan. 2026.

CONTE, C. H. **Os deslocamentos pendulares na aglomeração urbana de Ponta Porã/MS e Pedro Juan Caballero/PY**. Geografia Ensino & Pesquisa, [S. l.], v. 28, p. e86117, 2024. DOI: 10.5902/2236499486117. Disponível em: <https://periodicos.ufsm.br/geografia/article/view/86117>. Acesso em: 26 jan. 2026.

DANTAS, Bruno. A presidência pró-tempore do Brasil no Mercosul em 2025: soberania, agendas prioritárias e desafios contemporâneos. **Revista Jurídica da Presidência**, Brasília, v. 27, n. 143, set./dez. 2025. Disponível em: <https://revistajuridica.presidencia.gov.br/index.php/saj/issue/view/155/189>. Acesso em: 2 jan. 2026.

DIAS, Renato Duro; BRUM, Amanda Netto. (Re)significando o discurso dos direitos humanos: um diálogo a partir da educação em e para os direitos humanos. **Revista Quaestio Iuris**, Rio de Janeiro, v. 10, n. 4, p. 2396–2412, 2017. DOI: 10.12957/rqi2017.25690. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/quaestioiuris/article/view/25690/21891>. Acesso em: 22 jan. 2026.

FERREIRA, Stelamaris da Silva. **A fronteira da poesia e a poesia da fronteira:** hospitalidade nos versos de Emmanuel Marinho. Anais do Congresso de Pesquisas em Linguística e Literatura, v. 1, n. 1, p. 5–19, 2020. Disponível em: <https://anaisonline.uems.br/index.php/CPLL/article/view/6941>. Acesso em: 27 jan. 2026.

MATO GROSSO DO SUL. Secretaria de Estado de Meio Ambiente, do Planejamento, da Ciência e Tecnologia (SEMACE); Secretaria de Estado de Desenvolvimento Agrário, da Produção, da Indústria, do Comércio e do Turismo (SEPROTUR). **Plano de Desenvolvimento e Integração da Faixa de Fronteira/MS**. Campo Grande, MS: Governo de Mato Grosso do Sul, 2012. 158 p. Disponível em: <https://www.semadesc.ms.gov.br/wp-content/uploads/2017/06/Plano-Desenvolvimento-e-Integracao-C3%A7-C3%A3o-de-Fronteira.pdf>. Acesso em: 27 jan. 2026.

MONKEN, Maurício. **Território e saúde: apontamentos conceituais para a proposta de territórios sustentáveis e saudáveis**. Rio de Janeiro: Fundação Oswaldo Cruz, Escola Politécnica de Saúde Joaquim Venâncio (EPSJV), 2024. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/sdeb/a/y4TT8kb5jrM5x7j9KhKPGd/?lang=pt>. Acesso em: 8 jan. 2026.

MONTE, Déborah Silva do; HERNANDEZ, Matheus de Carvalho. Human rights foreign policy under Bolsonaro: pleasing the conservative constituency. **Revista Videre**, [S. l.], v. 13, n. 28, 2021. DOI: 10.30612/videre.v13i28.15329. Disponível em: <https://ojs.ufgd.edu.br/videre/article/view/15329>. Acesso em: 27 jan. 2026.

ONU, Organização Das Nações Unidas No Brasil. **Objetivos de Desenvolvimento Sustentável**. 2015 Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/sdgs>. Acesso em: 29 jan. 2026.

SANTOS, Cecília MacDowell; **Ativismo jurídico transnacional e o Estado: reflexões sobre os casos apresentados contra o Brasil na Comissão Interamericana de Direitos Humanos**. Sur – Revista Internacional de Direitos Humanos, São Paulo, v. 4, n. 7, p. 7–39, 2007. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/sur/a/53tc4SDrHtL85tJhzpvkDB/?lang=pt>. Acesso em: 29 nov. 2025.

TEIXEIRA, Américo José Córdula. **Políticas públicas de cultura: uma construção partilhada com os indígenas**. 2022. Dissertação (Mestrado em Humanidades, Direitos e outras legitimidades) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2022. Disponível em: https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8161/tde-06012023-175558/publico/2022_AmericoJoseCordulaTeixeira_VCorr.pdf. Acesso em: 7 jan. 2026.

SUMÁRIO

1. Introdução
2. A Cooperação Internacional e a Política Externa Brasileira
3. Transferência Internacional de Políticas Públicas
4. A Agenda da Segurança Alimentar e Nutricional (SAN)
5. O Plano Nacional de Alimentação Escolar (PNAE)
6. O Acordo Brasil-FAO e a Difusão do PNAE na América Latina e Caribe
7. Conclusão

A Cooperação Brasil-FAO e o uso do PNAE como Instrumento de Política Externa

13

Laura Griesang Sant'Anna Graduada em Relações Internacionais pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS).

RESUMO O presente ensaio visa analisar a atuação internacional do Brasil na pauta de segurança alimentar e nutricional, tendo como foco a alimentação escolar no âmbito do acordo de cooperação Brasil-FAO. Ainda, pretende compreender a instrumentalização do Plano Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) na agenda de política externa brasileira. Por fim, busca demonstrar que a internacionalização de políticas públicas é um mecanismo efetivo de Cooperação Sul-Sul (CSS) que legitima a presença brasileira no cenário global e torna o país um protagonista no combate à fome e à pobreza.

Palavras-chave

Política Externa Brasileira
— Cooperação Sul-Sul —
Transferência Internacional de
Políticas Públicas — PNAE

1 Introdução

A atuação internacional brasileira está fundamentada no artigo 4º da Constituição Federal, que determina a “cooperação entre os povos para o progresso da humanidade” como um dos princípios regentes de política externa (Brasil, 1988). A partir do marco constitucional, o Brasil passou a incorporar, de forma sistemática, a cooperação técnica como instrumento complementar de promoção do desenvolvimento nacional e de aprofundamento das relações internacionais, atribuindo-lhe papel relevante na sua estratégia de inserção externa (ABC, [s.d.]). Nesse contexto, Acordos de Cooperação Técnica (ACTs) adquirem centralidade ao possibilitarem o compartilhamento de políticas públicas reconhecidas por sua efetividade com países que enfrentam desafios socioeconômicos semelhantes e, assim, contribuindo para a projeção internacional do país como liderança nas relações Sul-Sul e para a consecução dos objetivos mais amplos de sua diplomacia (Puente, 2010).

Entre as áreas em que tal estratégia se mostra particularmente relevante, destaca-se a agenda da Segurança Alimentar e Nutricional (SAN), que historicamente ocupa posição prioritária tanto no plano interno quanto na atuação externa do Estado brasileiro (Silva, 2014). Logo, a construção de um arcabouço institucional robusto voltado ao combate à fome e à promoção do direito humano à alimentação adequada, aliado à participação ativa do Brasil em fóruns multilaterais contribuiu para o reconhecimento internacional do país como formulador e implementador de políticas públicas inovadoras no campo. Nesse sentido, políticas nacionais passaram a ser não apenas instrumentos de inclusão social doméstica, mas também referências passíveis de transferência internacional no âmbito da cooperação técnica Sul-Sul.

Diante desse quadro, o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) se destaca como um relevante exemplo da articulação entre política pública doméstica, cooperação internacional e projeção externa do Brasil. Reconhecido internacionalmente por seu caráter universal, por sua longevidade institucional e por integrar objetivos educacionais, nutricionais e de desenvolvimento (Brasil, 2023), o PNAE tornou-se objeto de acordos

de cooperação técnica com organismos internacionais e países parceiros do mundo em desenvolvimento. Por conseguinte, o presente ensaio tem como objetivo analisar a cooperação internacional como eixo estruturante da política externa brasileira, discutir a transferência internacional de políticas públicas como mecanismo efetivo de Cooperação Sul-Sul utilizado pela diplomacia brasileira e examinar, a partir da agenda de SAN, o papel do PNAE e do Acordo Brasil-FAO na difusão desse modelo na América Latina e no Caribe.

2 A Cooperação Internacional e a Política Externa Brasileira

A cooperação internacional constitui uma diretriz estruturante da política externa brasileira, sendo operacionalizada de forma a compor o acumulado histórico da diplomacia do país (Cervo, 2008). Essa lógica cooperativa foi inaugurada por Rui Barbosa, na Segunda Conferência de Paz de Haia, ao defender o multilateralismo, a igualdade entre os Estados e a democratização das relações internacionais (Amorim, 2007). Assim, o Brasil tem valorizado historicamente tal princípio, mantendo, por exemplo, engajamento ativo com a Organização das Nações Unidas (ONU), considerada, por Amorim (2007), a máxima expressão da legitimidade do multilateralismo. Logo, nota-se que:

O multilateralismo integra há décadas a política externa brasileira como uma de suas linhas prioritárias de ação. [...] O envolvimento intenso na ação multilateral global e regional perpassa o tempo e encontra no presente três razões a seu favor: expectativas criadas acerca de seu alcance para realizar interesses do desenvolvimento e das relações internacionais do país; padrão de qualidade da política multilateral formulada pelos governos brasileiros; e experiência contínua da diplomacia nos órgãos multilaterais (Cervo, 2008, p. 94).

Portanto, dada a destacada relevância da cooperação na interação brasileira no cenário internacional, torna-se lícito compreender as características de tal atuação. A cooperação prestada pelo Brasil pode assumir

três modalidades distintas: bilateral, realizada diretamente entre os Estados; trilateral, envolvendo três ou mais países e organismos internacionais ou; descentralizada, conduzida entre entes subnacionais (Baumann; Schleicher, 2023). Já os eixos de atuação contemplam questões técnicas, humanitárias, educacionais, de operações de paz e de refugiados. Ainda, organizações internacionais, e em especial os órgãos da ONU, são o principal destino dos recursos mobilizados pelo Estado brasileiro (Baumann; Schleicher, 2023), o que reforça o alinhamento das diretrizes de cooperação da política externa com o multilateralismo via instituições globais.

É por meio da Agência Brasileira de Cooperação (ABC), órgão integrante do Ministério de Relações Exteriores (MRE), que os projetos “são desenvolvidos de acordo com objetivos gerais e áreas geográficas de atuação prioritárias, definidos pela diplomacia brasileira” (Puente, 2010, p. 32). Desde sua criação, em 1984, a ABC realizou, conjuntamente com mais de 120 instituições nacionais, cerca de 3.000 projetos em 108 países. Ainda, conta com alianças estratégicas com nações desenvolvidas, além de parcerias com organismos internacionais e blocos regionais (Brasil, 2022). Por fim, as iniciativas têm foco no desenvolvimento de capacidades humanas, institucionais e produtivas, estando alinhadas com os princípios de política externa e os interesses específicos das instituições brasileiras cooperantes (Brasil, 2022). Em suma, a cooperação técnica é um vetor estratégico amplamente utilizado pela diplomacia no âmbito multilateral.

Nesse escopo, destaca-se a Cooperação Sul-Sul (CSS), operacionalizada via Acordo de Cooperação Técnica (ACT) com um ou mais países ou no marco de um acordo básico com um organismo internacional (Baumann; Schleicher, 2023). Tal modalidade é inserida em um contexto mais amplo da diplomacia brasileira, que recorre sistematicamente à cooperação como instrumento de ação internacional, visando a projeção do país e o adensamento de suas relações com outras nações em desenvolvimento (Puente, 2010). Ainda, ocorre mediante demanda oficialmente solicitada, ao passo que seu aceite depende do enquadramento da proposta às diretrizes de política externa brasileiras (ABC, [s.d.]). De acordo com Puente (2010), a efetividade da cooperação técnica enquanto mecanismo de política externa se dá por seu caráter horizontal, além de sua implementação em

bases não comerciais, sem componentes financeiros e desvinculadas de condicionalidades políticas. Por fim, a atuação brasileira ocorre via “aproveitamento e compartilhamento do manancial de técnicas e do conhecimento acumulado em vários campos em que o Brasil atingiu níveis de excelência” (Puente, 2010, p. 33).

Desse modo, entre as décadas de 1960 e 1990, o Brasil envolveu-se em cerca de mil e trezentos projetos CSS (Cervo, 2008) e, mais recentemente, houve o adensamento da política Sul-Sul como diretriz governamental (Lima; Pinheiro; Hirst, 2010), intensificando, assim, a rede de acordos efetivados pelo país. O Brasil está presente na América Latina, no Caribe e na África, com atuações pontuais na Ásia, no Oriente Médio e na Oceania (ABC, [s.d.]), operando em projetos que englobam temáticas como administração pública, agricultura familiar, ciência e tecnologia, cultura, defesa, desenvolvimento social, educação e alimentação escolar, energia, indústria e comércio, justiça, meio ambiente, pecuária, saúde, segurança pública, desenvolvimento urbano, trabalho e emprego (ABC, [s.d.]). Com isso, percebe-se a robustez dos ACTs firmados, que geram visibilidade internacional e trazem ganhos de experiência para as instituições e as políticas públicas brasileiras.

3 Transferência Internacional de Políticas Públicas

A partir da percepção de que a cooperação técnica é um eixo estratégico da inserção internacional brasileira, vale pontuar um dos principais mecanismos de CSS veiculados pelo país: a transferência internacional de políticas públicas. Em termos conceituais, consiste em um processo por meio do qual o conhecimento sobre a formulação, implementação e funcionamento de políticas em um determinado sistema é mobilizado na elaboração de soluções em outro contexto político-institucional semelhante (Dolowitz, 2017). Diversos atores podem ser envolvidos nesse processo, como entes estatais e organismos internacionais, criando, assim, uma rede transnacional de transferência de políticas (Milani; Lopes, 2014). Além disso, é reconhecido como um instrumento “particularmente adequado” no contexto da cooperação

Sul-Sul e na “troca de conhecimentos, habilidades e expertises técnicas” entre países em desenvolvimento (UNDP, 2011, p.7).

No caso brasileiro, a cooperação técnica pode ser entendida como uma troca de experiências que leva à transferência de políticas nacionais para outros países (Lima, 2015). Assim, a mobilização de políticas aplicadas nacionalmente e, em especial aquelas de cunho social, é uma característica intrínseca da atuação Sul-Sul brasileira. Além disso, consolida-se como um instrumento flexível e estratégico, que articula solidariedade, aprendizado e projeção internacional de forma coerente com os princípios históricos da diplomacia. A título ilustrativo, programas como o Bolsa Família e a Previdência Social Rural são considerados “boas práticas” por agências internacionais, que recomendam sua difusão para outros Estados a partir do conhecimento brasileiro (UNDP, 2011). Além disso, transferências como a do Brasil Escola para o Equador, da Política de Registro Civil para Guiné-Bissau e de conhecimentos relativos ao Sistema Único de Saúde (SUS) para Moçambique são apontados como exemplos bem-sucedidos de CSS (Lima, 2015).

Uma vez que os ACTs firmados decorrem de demanda externa, a grande quantidade e o amplo escopo dos projetos de transferência demonstram a legitimidade que o Brasil goza perante a comunidade internacional, que reconhece a capacidade brasileira de formulação e aplicação de políticas públicas. Com isso, o Brasil torna-se referência perante seus pares, fortalecendo sua projeção internacional enquanto liderança cooperativa do Sul Global (Oliveira; Milani, 2022). Ainda, ao promover o compartilhamento de experiências nacionais e integrar iniciativas internacionais, o país se converte em um ator relevante em pautas caras à sua agenda de política externa.

4 A Agenda da Segurança Alimentar e Nutricional (SAN)

A Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) configura-se como uma das pautas prioritárias da atuação brasileira, tanto no plano doméstico quanto no externo. A assistência alimentar integra o campo das políticas públicas

governamentais desde meados da década de 1930 (Silva, 2014), refletindo uma preocupação histórica do Estado brasileiro com o enfrentamento da fome e da insegurança alimentar. Paralelamente, o país mantém participação ativa nas discussões multilaterais sobre o tema, especialmente no âmbito da Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura (FAO), da qual participa desde sua criação, em 1945 (Silva, 2014). Tal centralidade atribuída à temática é expressa no plano normativo-institucional, na Lei Orgânica de SAN (Lei nº 11.346/06), que define princípios, objetivos e diretrizes da política de segurança alimentar no país. Dessa forma, a Lei estabelece que:

Art. 2º A alimentação adequada é direito fundamental do ser humano, inerente à dignidade da pessoa humana e indispensável à realização dos direitos consagrados na Constituição Federal, devendo o poder público adotar as políticas e ações que se façam necessárias para promover e garantir a segurança alimentar e nutricional da população (Brasil, 2006).

Em consonância à Lei citada, o país promove uma série de políticas públicas que tem por características gerar a promoção da segurança alimentar e nutricional, articular programas e ações de diversos setores que respeitem, protejam, promovam e provejam o direito humano à alimentação adequada, observando as diversidades social, cultural, ambiental e étnico-racial (Ipea, [s.d.]). Desse modo, é possível observar a concretização do estabelecido no marco normativo por meio de um conjunto diversificado de políticas de SAN, frequentemente estruturadas intersetorialmente e articuladas entre diferentes áreas governamentais. Nesse sentido, sem a pretensão de esgotar o rol de políticas públicas existentes, pode-se mencionar o Programa de Alimentação do Trabalhador, o Programa Nacional de Alimentação e Nutrição, o Programa Fome Zero, a Política Nacional de Agricultura Urbana e Periurbana e o Programa Cozinha Solidária (Pacto Contra a Fome, [s.d.]).

De maneira complementar, no que tange à atuação externa, a Lei define que:

Art. 6º O Estado brasileiro deve empenhar-se na promoção de cooperação técnica com países estrangeiros, contribuindo assim para a realização do direito humano à alimentação adequada no plano internacional (Brasil, 2006).

Assim, vale salientar que a atuação da política externa brasileira vai ao encontro do estabelecido no texto normativo, uma vez que a promoção da segurança alimentar e nutricional é uma constante na agenda internacional do país. De tal modo, o Estado tem sistematicamente participado em iniciativas de cooperação técnica internacional na área, especialmente por meio de projetos de CSS e trilaterais, difundindo políticas públicas nacionais e fortalecendo capacidades institucionais em países parceiros (Oliveira; Milani, 2022). Para além da sua atuação via ACTs, o Brasil adquire protagonismo na pauta em fóruns internacionais e ações multilaterais. Nesse sentido, na condição de signatário da Agenda 2030 da ONU, assumiu o compromisso de “acabar com a fome, alcançar a segurança alimentar e a melhoria da nutrição e promover a agricultura sustentável” (Ipea, 2019), conforme estabelecido no Objetivo de Desenvolvimento Sustentável 2 (ODS 2), além de atuar enquanto liderança da Aliança Global Contra a Fome, lançada por iniciativa própria em reunião do G20 no ano de 2024 (UNDP, 2024).

A partir do exposto, compreende-se que o Brasil possui uma longa trajetória em políticas de SAN, tendo adquirido relevância internacional no tema ao lograr “importantes resultados para a transformação dos sistemas agroalimentares, que contribuem com o alcance dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável” (FAO; ABC/MRE, 2022, p. 4). Com isso, políticas públicas estruturadas domesticamente passaram a ser reconhecidas como passíveis de difusão internacional integrando, assim, a estratégia brasileira de cooperação técnica e de liderança global no campo de SAN. É à luz desse contexto que se torna pertinente analisar, nos tópicos seguintes, o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) e o Acordo de Cooperação entre o

Brasil e a FAO, como expressões notáveis da instrumentalização de políticas públicas domésticas no eixo cooperativo da política externa brasileira.

5 O Plano Nacional de Alimentação Escolar (PNAE)

O Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), gerenciado pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), constitui um marco para as políticas do Estado brasileiro no campo da Segurança Alimentar e Nutricional, ao ser uma das primeiras iniciativas nacionais de alimentação voltada à um grupo etário específico (WFP, 2015). Ainda, é reconhecido como um dos maiores programas de alimentação escolar do mundo e o único com atendimento universalizado (Brasil, 2023). Suas origens remontam às décadas de 1940 e 1950, quando ações estatais de oferta de alimentação aos escolares foram embrionariamente estruturadas. Desde então, o campo tem passado por sucessivos processos de formulação, reestruturação e (des) continuidades que balizam as estratégias nacionais de enfrentamento à fome.

Nesse sentido, a Campanha de Merenda Escolar (CME) foi instituída em 1955, renomeada para Campanha Nacional de Merenda Escolar (CNME) no ano seguinte e, posteriormente, alterada para Campanha Nacional de Alimentação Escolar (CNAE). Na década de 1970, a CNAE gerenciava o Programa Nacional de Alimentação e Nutrição (Pronan), que englobava a questão da merenda escolar. Já em 1979 o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) foi formalmente institucionalizado, consolidando-se como política pública específica e permanente no campo da alimentação escolar (Brasil, 2023).

Ao longo de sua vigência, o PNAE passou por inúmeras remodelações. Até 1993, a execução do programa ocorria de forma centralizada. Ou seja, o órgão gerenciador incumbia-se da elaboração dos cardápios, da aquisição dos gêneros alimentícios via processo licitatório, da contratação de laboratórios para controle de qualidade, além da distribuição dos alimentos em todo o território nacional (Brasil, 2023). A partir de 1994, porém, houve a sua descentralização, consolidada com a transferência automática de recursos

financeiros, sob a gestão do FNDE, aos estados e municípios, o que conferiu maior agilidade, capilaridade e autonomia local à política pública. Nas décadas seguintes, o PNAE incorporou avanços substantivos, como o fortalecimento do controle social por meio dos Conselhos de Alimentação Escolar (CAEs), a obrigatoriedade da atuação de nutricionistas, a valorização dos hábitos alimentares regionais e culturais e o estímulo à agricultura familiar (Brasil, 2023).

Em termos normativos, a Lei nº 11.947/09 dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar, sendo a Resolução CD/FNDE nº 06/2020 responsável por sua regulamentação (Brasil, [s.d.]). A partir do marco legal, o PNAE figura-se como universal, equânime, contínuo, descentralizado, com respeito à cultura alimentar e com participação social (WFP, 2015). Nesse sentido, dentre as diretrizes inerentes ao programa destacam-se: o estímulo ao exercício do controle social; o respeito aos hábitos regionais e a vocação agrícola; a promoção de alimentação de boa qualidade a todos os escolares, garantindo um mínimo das necessidades nutricionais; e a responsabilização de todos os entes federativos. Em suma:

Art. 4º O Programa Nacional de Alimentação Escolar - PNAE tem por objetivo contribuir para o crescimento e o desenvolvimento biopsicossocial, a aprendizagem, o rendimento escolar e a formação de hábitos alimentares saudáveis dos alunos, por meio de ações de educação alimentar e nutricional e da oferta de refeições que cubram as suas necessidades nutricionais durante o período letivo (Brasil, 2009).

Logo, nota-se que a alimentação escolar cumpre um importante papel na promoção do desenvolvimento integral do aluno, contribuindo para o processo de aprendizagem, a manutenção de um adequado rendimento escolar e a formação de hábitos alimentares saudáveis. Nessa perspectiva, o PNAE configura-se como uma política suplementar à educação, articulando-se de forma intersetorial com outras áreas, como a saúde, o transporte e o livro didático, para a garantia da promoção efetiva de sistemas alimentares saudáveis e sustentáveis no ambiente escolar (WFP, 2015).

Em termos práticos, a coordenação, bem como a definição das diretrizes de planejamento, execução, monitoramento, controle e avaliação, é de responsabilidade do FNDE. À autarquia, ainda, compete a transferência dos recursos financeiros destinados exclusivamente à aquisição de gêneros alimentícios. A implementação do programa, por sua vez, cabe às secretarias de educação dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, que são responsáveis pela oferta da alimentação escolar, pela complementação dos recursos recebidos e pela prestação de contas. O controle social é exercido pelos CAEs, instâncias deliberativas instituídas em cada ente federativo. Não há necessidade de convênios para os repasses dos recursos, assegurando às entidades executoras autonomia na gestão financeira, conforme previsto constitucionalmente (WFP, 2015).

No ano de 2024, foram transferidos às Secretarias Estaduais de Educação e às Prefeituras Municipais cerca de cinco bilhões e trezentos milhões de reais para a alimentação dos estudantes matriculados na educação básica pública das redes estadual, distrital e municipal, além de aproximadamente 55 milhões para os Institutos Federais (Brasil, 2025). Ademais, foi destinado ao estado do Rio Grande do Sul um repasse extra emergencial, no valor de sete milhões de reais, em razão da situação de calamidade pública decorrente das enchentes daquele ano. Tal orçamento, portanto, contemplou cerca de 38 milhões de estudantes de toda a rede pública brasileira, destinando de R\$ 0,41 a R\$ 1,37 para cada refeição, dependendo da etapa e da modalidade de ensino de cada aluno (Brasil, 2025). Porém, o valor per capita oferecido pelo programa é considerado defasado e seus reajustes, além de esporádicos, são abaixo da linha da inflação dos alimentos escolas (Schwartzman; Santarelli, 2025).

Além disso, embora o PNAE represente uma estratégia efetiva de promoção de SAN, persiste certo descompasso entre o que é estabelecido normativamente e aquilo que é realmente implementado em vários municípios e escolas (Schwartzman; Santarelli, 2025). Nesse âmbito, questões como insuficiência de condições materiais e estruturais nas entidades executoras para cumprir as exigências nutricionais, a carência de profissionais nutricionistas para planejar e monitorar a oferta de refeições saudáveis e

as próprias limitações orçamentárias apresentam-se como barreiras à plena implementação da política pública (Simeon, 2025).

Apesar dos desafios, o programa conta com amplo reconhecimento internacional, em especial dado seu caráter universal, sua longevidade institucional e sua capacidade de articular, de forma integrada, objetivos educacionais, nutricionais e sociais (FAO; ABC/MRE, 2022). Além disso, é projetado como um modelo de política pública sustentável e integrada aos princípios das ODS, impulsionando a consolidação institucional da alimentação escolar como eixo estruturante da atuação externa do país.

6 O Acordo Brasil-FAO e a difusão do PNAE na América Latina e Caribe

O acordo de cooperação técnica entre o Brasil e a FAO iniciou-se em 2008, em um contexto de crescente interesse, por parte de outros países em desenvolvimento, em conhecer e adaptar as políticas brasileiras nas áreas de SAN e de agricultura. Nesse sentido, o êxito do país na formulação e na implementação de políticas públicas alinhadas a temas convergentes com a agenda da FAO contribuiu para a ampliação de sua projeção internacional, abrindo espaço para o estabelecimento de novas alianças estratégicas (FAO; ABC/MRE, 2022). Como resultado, consolidou-se uma ampla parceria voltada ao fortalecimento das capacidades institucionais dos países parceiros para a elaboração e a implementação de políticas de segurança alimentar e nutricional, nos níveis nacional e regional (FAO, [s.d.]).

Nesse âmbito, os projetos são articulados em consonância às ODS e a partir de linhas de ações pré-definidas, sendo elas: i) fortalecimento dos Programas Nacionais de Alimentação Escolar; ii) promoção e desenvolvimento de mecanismos de compras institucionais de alimentos da agricultura familiar; iii) fortalecimento das capacidades de diálogo e formulação de políticas públicas na sociedade civil; iv) gestão para apoio em situações de emergências; v) apoio ao fortalecimento das políticas públicas implementadas pelas instituições de aquicultura; vi) fortalecimento de políticas públicas agroambientais como instrumento para a redução

da pobreza rural e da insegurança alimentar nos países da Região e, vii) contribuição para a Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) e superação da pobreza da população mais vulnerável da América Latina e Caribe (FAO, [s.d.]). Já as estratégias concentram-se em dois aspectos: políticas de curto prazo, voltadas a questões emergenciais, e medidas nacionais de médio prazo e de caráter estrutural (FAO, [s.d.]).

Ou seja, o acordo é estruturado de forma a enfatizar e priorizar o tema da alimentação escolar, que é vista como uma política multissetorial e transversal no enfrentamento da pobreza e outros problemas sociais (FAO; ABC/MRE, 2022). Nesse eixo, as ações promovidas baseiam-se na experiência brasileira com o Programa Nacional de Alimentação Escolar (FAO, [s.d.]). No primeiro ciclo, iniciado em 2009 e em vigência até 2018, o projeto Fortalecimento dos Programas de Alimentação Escolar em ALC alcançou 17 países, tornando-se um “espaço de intercâmbio e cooperação Sul-Sul para o fortalecimento regional do tema alimentação escolar e dos programas na região” (FAO, [s.d.]). A partir de 2018, houve a continuação das iniciativas até então desenvolvidas por meio do projeto Consolidação de Programas de Alimentação Escolar em ALC. Concluído em 2023, esse ciclo logrou a implementação da Rede de Alimentação Escolar Sustentável (RAES), além de desenvolver capacidades técnicas de profissionais e oferecer apoio para a construção de marcos normativos. Por fim, o ciclo atual, denominado Agenda Regional para a Alimentação Escolar Sustentável na América Latina e Caribe (ALC) conta com a participação de 26 países, objetivando o diálogo com destaque à temas, conceitos, estratégias relevantes, metodologias e iniciativas que reflitam a realidade da região, assim como com as demandas específicas de cada Estado (FAO, [s.d.]).

Assim, ao institucionalizar o PNAE, vinculando-o explicitamente ao direito humano à alimentação adequada, e ao promover, por meio desse programa, o fortalecimento da agricultura familiar como elemento central no abastecimento das escolas com alimentos saudáveis, o Brasil consolida-se como referência internacional no campo da segurança alimentar e nutricional. Em síntese, nas palavras do Embaixador João Almino:

O Programa de CSST Brasil–FAO conferiu ao Brasil relevante crescimento. Tem contribuído para sua projeção internacional na promoção do desenvolvimento sustentável. É valioso capital político, além de ensinar o desenvolvimento dos corpos técnicos nas trocas de experiências com outros países (FAO; ABC/MRE, 2022, p. 4).

Por conseguinte, a alimentação escolar torna-se pauta essencial para a diplomacia e para a CSS brasileira ao permitir que o país compartilhe sua expertise na construção de políticas públicas sociais. Com isso, temas desenvolvidos nacionalmente adquirem escala em nível mundial, reforçando o pretendido papel brasileiro de liderança na agenda de combate à fome e à pobreza (FAO; ABC/MRE, 2022).

7 Conclusão

A partir do quadro exposto, depreende-se que o Brasil não apenas demonstra capacidade de formular e implementar políticas públicas no plano doméstico, como também alcança reconhecimento internacional por essas experiências, sendo progressivamente convidado a colaborar com outros países na construção de iniciativas semelhantes. Ao longo desse ensaio, evidenciou-se que a cooperação internacional constitui um eixo estruturante da política externa brasileira, particularmente no âmbito da Cooperação Sul-Sul, na qual a transferência de políticas públicas opera como instrumento central de inserção e projeção internacional, em conformidade com os princípios de política externa constitucionalmente estabelecidos e as diretrizes desenvolvidas pelo corpo diplomático brasileiro.

No campo da Segurança Alimentar e Nutricional, a trajetória brasileira revela a consolidação de um arcabouço institucional robusto e a formulação de políticas públicas inovadoras, capazes de articular objetivos sociais, educacionais e produtivos. O Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) exemplifica essa dinâmica ao conjugar o combate à fome, a promoção do direito humano à alimentação adequada e o fortalecimento da agricultura familiar, configurando-se como uma política de referência. A difusão do

PNAE por meio do Acordo de Cooperação entre o Brasil e a Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura (FAO) demonstra como uma política pública doméstica pode ser instrumentalizada no âmbito da política externa, ampliando a presença brasileira na América Latina e no Caribe por meios cooperativos e consolidando a posição de liderança assumida pelo país nessa pauta social.

Por fim, o ensaio sustenta que a internacionalização de políticas públicas brasileiras, especialmente no campo da alimentação escolar, constitui um mecanismo efetivo de Cooperação Sul-Sul, capaz de legitimar a atuação externa do Brasil e reforçar sua imagem como ator relevante no enfrentamento global da fome e da pobreza. Ainda que desafios internos persistam na implementação e sustentabilidade dessas políticas, a experiência analisada evidencia o potencial da cooperação técnica e da difusão de políticas públicas, que auxiliam o país para projetar capacidades estatais, construir parcerias e reafirmar seu compromisso com uma agenda internacional orientada pelo desenvolvimento, pelo multilateralismo e pela promoção de direitos sociais.

8 Referências

AGÊNCIA BRASILEIRA DE COOPERAÇÃO (ABC). **O Brasil e a Cooperação Técnica Internacional**. Brasília: Ministério das Relações Exteriores, [s.d.]. Disponível em: <https://www.abc.gov.br/CooperacaoTecnica/OBrasileaCooperacao>. Acesso em: 27 dez. 2025.

AMORIM, Celso. A Diplomacia multilateral do Brasil: um tributo a Rui Barbosa. **Funag**, Brasília, 2007. Disponível em: https://funag.gov.br/biblioteca-nova/produto/1-334-diplomacia_multilateral_do_brasil_um_tributo_a_rui_barbosa_a. Acesso em: 14 dez. 2025.

BAUMANN, Renato; SCHLEICHER, Rafael. O Tema da Cooperação Internacional do Brasil. *In*: BAUMANN, Renato (org.). **Percursos Incompletos: a política econômica externa do Brasil**. 1. ed. Rio de Janeiro: Ipea, 2023, p. 257 – 278. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/server/api/core/bitstreams/d569b1cc-297f-40ba-bc9d-1d1cb00be598/content>. Acesso em: 15 dez. 2025.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, 2025.

BRASIL. Agência Brasileira de Cooperação (ABC). **Cooperação do Brasil para o exterior (cooperação Sul-Sul – CSS)**. Brasília, 11 nov. 2022. Disponível em: <https://www.gov.br/abc/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/cooperacao-do-brasil-para-o-externo/cooperacao-do-brasil-para-o-externo-cooperacao-sul-sul-css>. Acesso em: 15 dez. 2025.

BRASIL. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **Histórico do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE)**. Brasília: FNDE, 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/fnde/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/programas/pnae/historico>. Acesso em: 4 jan. 2026.

BRASIL. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE)**. Brasília: FNDE, [s.d.]. Disponível em: <https://www.gov.br/fnde/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/programas/pnae>. Acesso em: 4 jan. 2026.

BRASIL. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **Relatório de gestão 2024**. Brasília: FNDE, 2025. Disponível em: <https://www.gov.br/fnde/pt-br/aceso-a-informacao/transparencia-e-prestacao-de-contas/relatorio-de-gestao-1/relatorio-de-gestao-2024/desempenho-da-gestao/areas-finalisticas/alimentacao-escolar-2023>. Acesso em: 4 jan. 2026.

BRASIL. **Lei nº 11.346, de 15 de setembro de 2006**. Cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – SISAN com vistas em assegurar o direito humano à alimentação adequada e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/11346.htm. Acesso em: 27 dez. 2025.

BRASIL. **Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009**. Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar e do Programa Dinheiro Direto na Escola aos alunos da educação básica; altera as Leis nºs 10.880, de 9 de junho de 2004, 11.273, de 6 de fevereiro de 2006, 11.507, de 20 de julho de 2007; revoga dispositivos da Medida Provisória nº 2.178-36, de 24 de agosto de 2001, e a Lei nº 8.913, de 12 de julho de 1994; e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/11947.htm. Acesso em: 4 jan. 2026.

CERVO, Luiz Amado. **Inserção Internacional: Formação dos Conceitos Brasileiros**. São Paulo: Saraiva, 2008.

DOLOWITZ, David P. Transfer and learning: one coin, two elements. **Novos Estudos, CEBRAP**, São Paulo, v.36, n.1, p. 35-56, março, 2017. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/nec/a/SXvDjmcmvzZw5xSQtN9NqSh/?lang=en>. Acesso em: 18 dez. 2025.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (Ipea). **Área temática: segurança alimentar.** Brasília: Ipea, [s.d.]. Disponível em: <https://catalogo.ipea.gov.br/area-tematica/21/seguranca-alimentar>. Acesso em: 27 dez. 2025.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (Ipea). **ODS 2 – Fome zero e agricultura sustentável.** Brasília: Ipea, 2019. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/ods/ods2.html>. Acesso em: 27 dez. 2025.

LIMA, João Antônio dos Santos. A difusão de políticas na cooperação técnica internacional: Evidências da Cooperação Sul-Sul do Brasil. **Mural Internacional**, Rio de Janeiro, v. 6, n. 2, p. 171-185, 2015. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/muralinternacional/article/view/17099>. Acesso em: 27 dez. 2025.

LIMA, Maria Regina Soares de; PINHEIRO, Leticia; HIRST, Monica. A política externa brasileira em tempos de novos horizontes e desafios. **Nueva Sociedad**, dezembro 2010. ISSN 0251-3552. Disponível em: <https://www.nuso.org/articulo/politica-externa-brasileira-em-tempos-de-novos-horizontes-e-desafios/>. Acesso em: 15 dez. 2025.

MILANI, C. R. S.; LOPES, R. N. Cooperação Sul-Sul e *Policy Transfer* em Saúde Pública: análise das relações entre Brasil e Moçambique entre 2003 e 2012. **Carta Internacional**, v. 9, n. 1, p. 59-78, 2014. Disponível em: <https://www.cartainternacional.abri.org.br/Carta/article/view/121>. Acesso em: 18 dez. 2025.

OLIVEIRA, O. P. De; MILANI, C. R. S. Brazilian perspectives on policy transfer and South-South cooperation. **Contexto Internacional**, Rio de Janeiro, v. 44, n. 1, 2022. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/cint/a/M8WTTgTPhs7K5hyKYYtkm4d/?lang=en>. Acesso em: 27 dez. 2025.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A ALIMENTAÇÃO E A AGRICULTURA (FAO); AGÊNCIA BRASILEIRA DE COOPERAÇÃO (ABC/MRE). **Trajетória da cooperação entre o Brasil e a FAO na América Latina e o Caribe.** Santiago: FAO, 2022. Disponível em: <https://www.gov.br/abc/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/documentos/trajetoria-da-cooperacao-entre-o-brasil-e-a-fao-na-america-latina-e-no-caribeai.pdf>. Acesso em: 6 jan. 2026.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A ALIMENTAÇÃO E A AGRICULTURA (FAO). **Programa de Cooperação Brasil-FAO.** FAO, [s.d.]. Disponível em: <https://www.fao.org/in-action/programa-brasil-fao/resumen/pt/>. Acesso em: 6 jan. 2026.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A ALIMENTAÇÃO E A AGRICULTURA (FAO). **Agenda Regional para a Alimentação Escolar Sustentável na América Latina e no Caribe.** FAO, [s.d.]. Disponível em: <https://www.fao.org/in-action/programa-brasil-fao/proyectos/agenda-regional-alimentacao-escolar-sustentavel/pt/>. Acesso em: 6 jan. 2026.

PACTO CONTRA A FOME. Conheça as principais políticas públicas contra a fome no Brasil. **Pacto Contra a Fome**, [s.d.]. Disponível em: <https://pactocontrafome.org/conheca-as-principais-politicas-publicas-contr-a-fome-no-brasil/>. Acesso em: 27 dez. 2025.

PUENTE, Carlos Afonso Iglesias. **A cooperação técnica horizontal brasileira como instrumento da política externa: a evolução da cooperação técnica com países em desenvolvimento – CTPD – no período 1995-2005**. Brasília: FUNAG, 2010.

SCHWARTZMAN, Flavia; SANTARELLI, Mariana. Cooperação internacional pelo direito à alimentação escolar: uma contribuição da sociedade civil brasileira. Brasília: **FIAN Brasil; ÓAÊ**, 2025. Disponível em: <https://alimentacaoescolar.org.br/acervo/cooperacao-internacional-pelo-direito-a-alimentacao-escolar/>. Acesso em: 4 jan. 2026.


SILVA, Sandro Pereira. A trajetória histórica da segurança alimentar e nutricional na agenda política nacional: projetos, descontinuidades e consolidação. Texto para Discussão, n. 1953. Brasília: **Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada**, abr. 2014.

SIMEON, Yuri. Levantamento inédito revela desafios de nutricionistas para garantir alimentação escolar saudável e adequada. **Observatório da Alimentação Escolar**, 24 set. 2025. Disponível em: <https://alimentacaoescolar.org.br/acervo/cooperacao-internacional-pelo-direito-a-alimentacao-escolar/>. Acesso em: 4 jan. 2026.

UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAMME (UNDP). **Brasil lança Aliança Global contra a Fome com adesão de 82 países**. PNUD Brasil, 18 nov. 2024. Disponível em: <https://www.undp.org/pt/brazil/news/brasil-lanca-alianca-global-contr-a-fome-e-pobreza-com-adesao-de-82-paises>. Acesso em: 6 jan. 2026.

UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAMME (UNDP). **Sharing Innovative Experiences: Successful Social Protection Floor Experiences**, v. 18. New York: UNDP, 2011. Disponível em: https://www.ilo.org/sites/default/files/wcmsp5/groups/public/@ed_protect/@soc_sec/documents/publication/wcms_secsec_20840.pdf

WORLD FOOD PROGRAMME (WFP). **Abastecimento alimentar e compras públicas no Brasil: um resgate histórico**. Série Políticas Sociais e de Alimentação. Brasília: Centro de Excelência contra a Fome, 2015. Disponível em: https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/seguranca_alimentar/paa_institucional_estudo1_historico_lowres.pdf. Acesso em: 4 jan. 2026.



Estratégia Nacional das Escolas Conectadas como política pública para redução das desigualdades educacionais e tecnológicas.

14

SUMÁRIO

1. Introdução
2. Antecedentes normativos da política educacional digital no Brasil
3. Fundamentos da Estratégia Nacional das Escolas Conectadas
4. A conectividade como instrumento da redução de desigualdades educacionais
5. Limites e desafios da implementação da Estratégia Nacional de Escolas Conectadas
6. Conclusão
7. Referências

Estratégia Nacional das Escolas Conectadas como política pública para redução das desigualdades educacionais e tecnológicas

14

Layse de Sousa Alves Graduada em Direito pela Universidade Estadual do Piauí (UESPI).

RESUMO O ensaio em tela tem como intuito analisar de maneira crítica a Estratégia Nacional de Escolas Conectadas como política pública de inclusão digital, através dos seus fundamentos normativos, seus objetivos e a sua efetividade na redução das disparidades educacionais e tecnológicas no cenário das instituições de educação básica brasileiras. Também pretende-se identificar os limites e obstáculos para a implementação dessa estratégia, levando em consideração os fatores sociais e estruturais que impactam no uso pedagógico dos meios digitais. O ponto chave desta análise é a conectividade nas escolas como condição para a promoção da inclusão tecnológica e garantia do direito fundamental à educação.

Palavras-chave

Políticas públicas — Inclusão digital — Educação — Conectividade pedagógica — Escolas conectadas

1 Introdução

O direito social à educação, previsto na Constituição Federal de 1988, em seu artigo 205, é assegurado a todos os indivíduos e constitui dever do Estado e da família. Com o avanço do desenvolvimento tecnológico na sociedade brasileira, transformações estruturais significativas ocorreram, inclusive no campo educacional. O uso de ferramentas digitais dentro do processo de aprendizagem se tornou essencial. Nesse contexto, para garantir o direito previsto pela norma fundamental brasileira, tornou-se necessária a existência de conectividade para fins pedagógicos nas instituições educacionais.

Considerando os dados do módulo de Tecnologia da Informação e Comunicação (TIC) da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) Contínua, divulgados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2024), enquanto 97,6% dos estudantes de escolas privadas utilizaram a internet em 2023, o percentual entre os estudantes de escolas públicas foi de 89,1%. Esse cenário evidencia que o acesso à internet ocorre de maneira desproporcional entre os tipos de instituições, o que compromete e aprofunda as disparidades educacionais e tecnológicas na educação brasileira.

No panorama hodierno, pode-se verificar que a exclusão digital surge como consequência dessa desigualdade no acesso à tecnologia, que reflete os padrões sociais dominantes, em que a parcela mais vulnerável da sociedade permanece à margem do exercício de seus direitos fundamentais. É importante destacar que o conceito de exclusão digital é mais abrangente do que apenas falta ou inexistência de conectividade, também engloba fatores como a qualidade da conexão, as habilidades necessárias para a utilização dos recursos disponíveis e o acesso aos dispositivos adequados (BRASIL, 2025a). Essas circunstâncias restringem o uso dos meios tecnológicos para fins pedagógicos e a equidade no acesso à educação.

No cenário atual, as práticas pedagógicas acompanham as inovações tecnológicas e integram diferentes mecanismos para facilitar o processo de ensino, como o uso de plataformas virtuais, inteligência artificial e recursos interativos. Essas práticas influenciam de maneira positiva a formação escolar, pois ampliam as metodologias didáticas. Entretanto, a limitação de

acesso a esses meios dificulta a realização de atividades acadêmicas pelos alunos que possuem acesso precário a conexões de internet e dispositivos desatualizados. Assim, a disparidade tecnológica entre os estudantes cria um quadro de vulnerabilidade educacional, que afeta de maneira acentuada os estudantes de escolas públicas, perpetuando a exclusão digital.

Com o intuito de ampliar a inclusão digital e a conectividade nas instituições públicas de ensino, o Estado buscou desenvolver intervenções específicas nessa área, visando resguardar o direito à educação previsto na Constituição Federal de 1988. Conforme discorre Bucci (2000, p. 95), as políticas públicas são programas de ação de iniciativa governamental para concretizar objetivos sociais relevantes em espaço de tempo delimitado.

Sob essa ótica, evidencia-se que tais medidas atuam na sociedade como mecanismos planejados para transformar a realidade e promover a equidade. Nesse contexto, a Estratégia Nacional das Escolas Conectadas (ENEC) destaca-se como uma das ações desenvolvidas para ampliar o acesso à internet de qualidade e assegurar a tecnologia como instrumento pedagógico nas escolas públicas de educação básica, buscando superar as desigualdades estruturais que atingem essa parcela da população brasileira.

O presente ensaio tem como intuito analisar de maneira crítica a Estratégia Nacional de Escolas Conectadas como política pública de inclusão digital, examinando os seus fundamentos normativos, os seus objetivos e a sua efetividade na redução das disparidades educacionais e tecnológicas no cenário das instituições de educação básica brasileiras.

Além disso, pretende-se identificar os limites e obstáculos para a implementação da estratégia, levando em consideração os fatores sociais e estruturais que impactam no uso pedagógico dos meios digitais. O ponto de partida desta análise é a conectividade nas escolas como condição para a promoção da inclusão tecnológica e garantia do direito fundamental à educação.

2 Antecedentes normativos da política educacional digital no Brasil

A tentativa de integração de tecnologias no ambiente escolar brasileiro não é recente e se relaciona com a evolução digital da sociedade nas últimas décadas. Com a popularização da internet, o fenômeno da digitalização na sociedade foi impulsionado, passando a exigir habilidades específicas dos indivíduos para lidar com o ambiente virtual, impactando diversas áreas, incluindo a educacional. Diante desse contexto, as escolas assumiram o desafio de oferecer mais do que a formação teórica tradicional, integrando os recursos tecnológicos à rotina da sala de aula.

Além disso, também surgiu a necessidade de capacitar os alunos para desenvolverem as competências digitais necessárias para promover a utilização adequada das ferramentas disponíveis. Contudo, a expansão da conectividade não ocorreu de forma proporcional entre as instituições públicas e privadas, resultando em um quadro constante de disparidades estruturais no acesso e no uso das tecnologias no âmbito escolar.

As iniciativas governamentais voltadas a incluir o ensino tecnológico ganharam protagonismo em 2017, a partir da homologação da Base Nacional Comum Curricular (BNCC), documento normativo que define as competências necessárias ao longo de todas as etapas e modalidades da educação básica (Brasil, 2018). Ao estabelecer a competência geral nº 5, a BNCC incorporou a tecnologia como habilidade necessária ao estudo, tal fato demonstra o reconhecimento estatal de que a utilização das tecnologias digitais de maneira crítica favorece o desenvolvimento do processo de ensino e aprendizagem.

Ainda no mesmo ano, o Programa de Inovação Educação Conectada (PIEC) foi instituído, através do Decreto nº 9.204/2017, sendo considerado o marco legal do poder público no fomento à conectividade nas escolas públicas de educação básica. O objetivo central do programa era universalizar o acesso à internet em alta velocidade e impulsionar o uso pedagógico de tecnologias digitais.

A execução das ações do PIEC baseia-se na articulação técnica ou financeira do Governo Federal com outros programas de inovação tecnológica na educação, mas a ausência de infraestrutura adequada e dificuldades relacionadas à coordenação impediram a efetiva concretização das metas do programa.

Com a publicação da Lei nº 14.180 em 2021, o Programa de Inovação Conectada foi convertido em Política de Inovação Educação Conectada, proporcionando maior segurança jurídica às ações direcionadas a solucionar os impasses da conectividade nas escolas públicas, além de ampliar as suas diretrizes normativas. A transformação do programa em política é medida institucional considerável, uma vez que amplia o impacto e o alcance das iniciativas de inclusão digital. Ademais, confere um caráter de permanência e estabilidade às ações, o que se relaciona diretamente ao dever constitucional do Estado de assegurar o direito à educação (Brasil, 2021b).

Outro aspecto relevante a ser considerado na evolução normativa das políticas educacionais digitais no país foi a pandemia de COVID-19. A necessidade de isolamento social imposta para evitar a propagação do vírus fez com que a sociedade precisasse transformar as formas de interação social. As instituições de ensino também foram afetadas e tiveram que se adaptar rapidamente à utilização da tecnologia no contexto escolar.

O ensino remoto foi adotado em caráter emergencial, com o objetivo de minimizar os impactos na formação dos alunos. No entanto, esse quadro escancarou as desigualdades tecnológicas no acesso à educação, uma vez que a falta de estrutura adequada das escolas da rede pública impedia o uso dos recursos digitais com equidade. Diante dessa realidade, foi sancionada a Lei nº 14.172, de 2021, para garantir o acesso à internet com fins educativos aos alunos e professores da educação pública básica. Os recursos da União foram destinados aos estados para a contratação de conectividade e aquisição de dispositivos eletrônicos (Brasil, 2021a). Por se tratar de uma medida emergencial, foi essencial a continuidade de investimentos em mais políticas públicas destinadas à educação digital.

A persistência dos desafios na implementação dessas iniciativas escancarou que a ampliação do acesso à internet e o uso das tecnologias de forma pedagógica exige uma abordagem mais ampla, pois o Brasil é

um país de dimensões continentais, cada região enfrenta diversidades econômicas e socioculturais distintas. Desse modo, em janeiro de 2023, foi sancionada a Lei nº 14.533, que criou a Política Nacional de Educação Digital (PNED), essa norma reconheceu a educação digital como direito de todos os indivíduos e como política de Estado.

A PNED engloba desde a educação básica até o ensino superior, é estruturada em cinco eixos: inclusão digital, capacitação profissional, educação digital escolar, pesquisa e desenvolvimento, e inovação na cultura digital. Tal organização demonstra que a educação digital depende de muitos fatores, não apenas do acesso à internet. É necessária a capacitação dos profissionais envolvidos no processo formativo e o desenvolvimento científico, assim, a incorporação crítica da tecnologia nas escolas públicas de base é viabilizada.

Essa trajetória normativa torna evidente que existiram avanços significativos com o intuito de superar as desigualdades na educação digital brasileira. A Estratégia Nacional das Escolas Conectadas (ENEC) foi pensada para consolidar as diretrizes das normas que a precederam.

A ENEC converge com a PIEC e a PNED e busca ampliar o acesso à internet de qualidade e a integração pedagógica dos recursos tecnológicos. A estratégia é uma maneira mais direta para superar os entraves históricos que impedem a inclusão digital no ambiente escolar público. Portanto, a ENEC não pode ser considerada uma iniciativa isolada, já que é o resultado de um longo processo normativo estatal brasileiro, procurando adequar o sistema de educação básica à nova realidade de uma sociedade integrada ao mundo digital.

3 Fundamentos da Estratégia Nacional das Escolas Conectadas

A Estratégia Nacional das Escolas Conectadas, instituída pelo Decreto nº 11.713, de 2023, foi criada como uma tentativa de modernizar as políticas públicas direcionadas à inclusão digital no âmbito das escolas públicas de educação básica. Essa medida parte do princípio de que os estudantes

necessitam de uma formação crítica em conformidade com os desafios impostos pelo ambiente digital.

A ENEC tem como propósito uniformizar o acesso à internet de qualidade nas instituições públicas de ensino, bem como garantir que os recursos tecnológicos disponíveis sejam utilizados de maneira eficiente e integrados às práticas pedagógicas atuais. Desse modo, a estratégia se posiciona como possibilidade real de promover a inclusão digital e reduzir as disparidades estruturais na efetivação do direito fundamental à educação.

Ao adotar uma abordagem sistêmica do processo de aprendizagem, a ENEC parte do pressuposto de que ensinar por meio dos recursos tecnológicos pode contribuir para a inclusão digital dos estudantes. A estratégia é mais do que o simples acesso à internet, sendo dividida em seis eixos interligados: conectividade, dispositivos e ambientes, currículo, formação, recursos educacionais digitais e gestão e transformação digital.

A iniciativa está ligada à necessidade de modernizar o modelo educacional das instituições públicas e à superação das desigualdades estruturais no acesso à tecnologia. A Estratégia Nacional das Escolas Conectadas estabelece a conectividade nas escolas como uma ferramenta essencial para fomentar a equidade tecnológica e ampliar o acesso à educação.

É importante acrescentar que a Estratégia Nacional de Escolas Conectadas precisa ser vista como parte essencial no processo de implementação da educação digital no sistema educacional brasileiro, com o objetivo de adaptar o modelo de educação vigente às inovações tecnológicas da atualidade.

Por considerar a conectividade um dos componentes fundamentais no ambiente escolar, a ENEC coloca a tecnologia no centro das políticas públicas voltadas para a educação. Dentre desse entendimento, os princípios da estratégia se relacionam ao dever constitucional do Estado de assegurar as condições físicas e materiais necessárias para o desenvolvimento do processo de aprendizagem.

O entendimento de que a inclusão digital vai além do fornecimento dos recursos tecnológicos, e também requer um planejamento eficaz e a integração pedagógica, fazem com que a ENEC defina as diretrizes para

garantir a equidade tecnológica, principalmente nas escolas públicas de educação básica.

4 A conectividade como instrumento da redução de desigualdades educacionais

Sob a ótica do impacto da conectividade na educação básica, pode-se perceber que a restrição ou a falta do acesso à internet são elementos que intensificam as desigualdades educacionais no Brasil. Em primeiro lugar, cabe destacar que a efetividade dos meios digitais no ambiente escolar está relacionada à capacidade do estudante de utilizar, por exemplo, os ambientes virtuais de aprendizagem, as plataformas de vídeo, áudio e streaming, os aplicativos de pesquisas e os materiais complementares. A questão vai além da existência da internet, também inclui aspectos como a velocidade da conexão e o uso do dispositivo adequado.

Nesse contexto, o Decreto nº 11.713/2023, que regulamenta a ENEC, estabelece os três componentes essenciais para garantir a conectividade nas escolas públicas, sendo eles a disponibilização de energia elétrica via fonte pública ou renovável, a conexão com velocidade suficiente e a distribuição interna via rede Wi-Fi que possibilite o uso por turmas inteiras em ambientes pedagógicos simultaneamente (Brasil, 2023).

O elemento chave é a necessidade do funcionamento correto de todos esses fatores básicos para garantir que a conectividade aconteça, pois, a estratégia é como um sistema. Sem a fonte de energia, o funcionamento da infraestrutura para a utilização dos equipamentos é prejudicado. Da mesma forma, as conexões de internet instáveis ou que não suportam uma grande quantidade de acessos impedem a realização das atividades em grupo, o que dificulta a integração tecnológica nas vivências escolares.

Em resumo, a falta de conectividade limita as oportunidades dos estudantes porque reduz o acesso à pesquisa e a qualificação. Além disso,

prejudica a interação do professor com a turma, já que esta precisa da participação e da compreensão do aluno durante as atividades e avaliações.

É possível citar também que a formação tecnológica deficiente não capacita o indivíduo para o mercado de trabalho, que a cada dia se torna mais competitivo e integrado à tecnologia. Nesse contexto, verifica-se que é imprescindível a formulação de iniciativas como a ENEC, com o objetivo de superar as desigualdades educacionais e garantir que os alunos de escolas públicas ocupem o mesmo patamar no que diz respeito à educação digital.

Conforme Freire (1996, p. 52), o processo de ensino vai além de apenas transferir conhecimento, é criar as possibilidades para o indivíduo realizar a sua própria produção ou construção. Nessa perspectiva, as escolas públicas de educação básica assumem o protagonismo no processo de inclusão digital. Isso ocorre porque a maioria dos alunos não possui acesso à internet de qualidade ou não dispõe dos equipamentos adequados para utilizá-la.

Desse modo, as instituições de ensino possuem a legitimidade para fornecer a infraestrutura necessária e a capacitação dos estudantes para utilizarem essas ferramentas a partir da vivência nas salas de aula. Tal realidade proporciona o uso da tecnologia de maneira crítica e responsável, que, considerando a teoria de Freire, é o verdadeiro processo de ensino, já que cria a possibilidade do aluno de aprender a partir de suas próprias experiências.

Um dos eixos abordados pela ENEC é a conectividade, que pode ser definida como a articulação de diferentes recursos e políticas públicas para garantir que as escolas tenham condições mínimas de funcionamento, incluindo fatores como energia elétrica adequada e internet estável em todos os ambientes pedagógicos.

Quando algum dos elementos desse eixo é comprometido, ocorre um impacto direto na participação dos estudantes nas atividades tecnológicas. É importante ressaltar que as escolas públicas frequentemente possuem uma infraestrutura precária em comparação com as instituições privadas. Por isso, os estudantes da rede pública permanecem em uma situação de desvantagem, o que coloca em risco a equidade no direito à educação.

Nessa perspectiva, verifica-se que os eixos são interligados, criando uma relação de cooperação, pois sozinhos não são capazes de garantir a

transformação e a efetividade da estratégia. Em relação aos dispositivos e aos ambientes, pode-se notar que ações como a construção de laboratórios de tecnologia e a aquisição de ferramentas modernas possibilitam que os estudantes de escolas públicas utilizem os recursos tecnológicos.

Tais iniciativas são relevantes especialmente para os alunos que não possuem acesso a esses instrumentos fora do ambiente escolar, o que gera a redução das diferenças no acesso à conectividade entre indivíduos com condições socioeconômicas distintas.

5 Limites e desafios da implementação da Estratégia Nacional de Escolas Conectadas

Para que a Estratégia Nacional das Escolas Conectadas seja efetiva enquanto política pública, alguns desafios devem ser superados. Ao analisar a norma de maneira crítica, é possível perceber que o acesso à internet é um dos principais impasses, mas não o único aspecto limitante. Ainda que essa iniciativa seja voltada para a redução das disparidades educacionais e tecnológicas, a sua implementação de maneira eficaz só ocorrerá por meio de uma abordagem multifatorial, capaz de enfrentar as diferenças regionais, pedagógicas, orçamentárias e institucionais.

Conforme os dados do Censo Escolar da Educação Básica do ano de 2022, o maior número de escolas do ensino fundamental pertence à rede pública municipal, que também é a que menos dispõe de recursos tecnológicos. O mesmo documento comprova que, nessas instituições, apenas 32,6% da conexão à internet era disponibilizada aos alunos no referido ano (Brasil, 2023, p. 56). Tais índices são alarmantes, já que o ensino fundamental corresponde à etapa mais longa da educação básica e desempenha um papel essencial à formação educacional dos estudantes.

Nessa perspectiva, é possível observar os limites estruturais que a ENEC precisa superar quando o panorama geral da maior parcela da rede de ensino revela-se tão precário. Esse cenário demonstra que a

efetivação de políticas públicas voltadas à inclusão digital enfrenta barreiras significativas, principalmente quando o número de estudantes é elevado.

É válido destacar que as desigualdades entre as regiões também influenciam no acesso à conectividade. Ainda segundo o Censo Escolar, na região Norte em 2022, apenas 40,3% das escolas de ensino fundamental possuíam acesso à internet banda larga. A região Nordeste ocupava o segundo lugar, com 67,7% de cobertura (Brasil, 2023, p. 57).

Os dados apresentados mostram que existem diferenças significativas quando se analisa a infraestrutura tecnológica entre as regiões brasileiras. Com a restrição do acesso à internet com velocidade adequada, os professores não conseguem realizar as atividades pedagógicas no contexto escolar, o que prejudica os estudantes. Essas disparidades expõem que a implementação das políticas públicas em um contexto federal esbarra em diversas realidades territoriais, demandando um maior empenho estatal para garantir a inclusão digital.

Em relação à formação docente, a estratégia ainda precisa enfrentar obstáculos ligados à incorporação das tecnologias digitais eficazes no processo de ensino. Apenas a oferta da infraestrutura digital não assegura a utilização assertiva das ferramentas, pois a resistência dos professores, que não possuem a capacitação adequada, pode resultar no uso da tecnologia de maneira superficial. Essa desconexão dos objetivos educacionais faz com que o estudante não consiga adquirir as habilidades necessárias à educação digital.

É pertinente acrescentar que muitos docentes não conseguem integrar os recursos digitais no planejamento das aulas pela sobrecarga de trabalho vivenciada no setor escolar público. Sob a ótica dessa realidade, fica demonstrado que a inclusão digital carece de investimentos simultâneos em estrutura e em capacitação pedagógica, para possibilitar o uso crítico da tecnologia em sala de aula.

Os limites pedagógicos que a ENEC pretende ultrapassar exibem que a eficácia da conectividade escolar está interligada à valorização do papel do professor, e à incorporação dos recursos virtuais como ferramenta intrínseca à mediação de conhecimento.

O impacto orçamentário também é um fator que se relaciona à efetividade da Estratégia Nacional de Escolas Conectadas. A meta de expandir a conectividade nas escolas públicas de educação básica depende de investimentos contínuos, uma vez que além da instalação da infraestrutura, é necessário realizar a sua manutenção e a atualização desses equipamentos.

Como os recursos são provenientes do Governo Federal, pode ocorrer a má administração dos valores, já que são inúmeros estados beneficiados. Para além do orçamento, é preciso que ocorra a fiscalização do planejamento financeiro dos gestores responsáveis, a longo prazo, bem como a auditoria dos pagamentos. Portanto, existe uma necessidade contínua de recursos que precisam ser bem empregados para manter a conectividade escolar como política pública fundamental. Sem mecanismos planejados nesse sentido, a ENEC pode se tornar uma iniciativa sem continuidade, que não é capaz de promover a integração dos alunos à educação digital de maneira duradoura.

Cabe pontuar que a efetividade da ENEC também está relacionada a um processo de acompanhamento constante. Considerando o ciclo das políticas públicas, após a implementação da ação deve ocorrer o monitoramento e a avaliação dos resultados, para verificar se os objetivos foram atingidos e os impactos gerados na sociedade (Santos, 2024).

Uma das inovações dessa estratégia é que a sua previsão normativa já engloba um painel de monitoramento. Essa medida pretende oferecer dados precisos sobre a conectividade nas instituições educacionais. Dentro desse aspecto, foi criado o Indicador de Escolas Conectadas (INEC), que atribui níveis de 0 a 5 em relação aos parâmetros adequados à utilização da conectividade de maneira pedagógica. Apesar de ser uma ferramenta relevante, esse índice não é capaz de substituir os mecanismos de fiscalização (Brasil, 2025c). O uso de meios modernos para avaliar a qualidade da política pública é bastante positivo, mas surge uma preocupação de que as escolas públicas foquem apenas em atingir os níveis exigidos, sem integrar a conectividade de maneira pedagógica. Por isso a fiscalização é tão importante.

6 Conclusão

Diante do exposto, o referido ensaio teve como ponto de partida a análise crítica da Estratégia Nacional das Escolas Conectadas enquanto política pública voltada para a redução das desigualdades educacionais e tecnológicas no âmbito da educação básica brasileira.

Considerando o cenário atual, é possível constatar que a conectividade escolar não é compreendida apenas como um recurso técnico, mas como uma condição fundamental para a efetivação do direito constitucional à educação. No decorrer das discussões, buscou-se demonstrar que a inclusão digital nas escolas públicas é um processo multifatorial e envolve dimensões estruturais, pedagógicas, institucionais e normativas que devem ser consideradas indissociáveis para que política pública produza os seus efeitos na sociedade.

Através da investigação dos fundamentos da ENEC é possível constatar que essa iniciativa representa um avanço relevante da institucionalização da educação digital no sistema jurídico brasileiro. Como a estratégia estabeleceu as diretrizes técnicas voltadas ao uso pedagógico das tecnologias através de uma visão sistêmica do processo educacional, a conectividade adquiriu status no centro das políticas públicas educacionais. Esse quadro assegurou a função do Estado como garantidor das condições apropriadas para o desenvolvimento educacional nas instituições básicas públicas.

A partir da interpretação crítica dos limites e desafios à implementação da ENEC, pode-se notar que a eficácia da ação depende da superação dos obstáculos estruturais existentes. As diferenças regionais do país mostram que a efetivação de uma política pública em um contexto nacional encontra diversos desafios, especialmente nas áreas que possuem uma infraestrutura não tão desenvolvida. Além disso, os dados apresentados pelo Censo Escolar de 2022 mostram as dificuldades em garantir a equidade educacional e tecnológica, pois as iniciativas precisam considerar os fatores específicos de cada território.

Ademais, ao longo deste ensaio, foi possível constatar que a Estratégia Nacional de Escolas Conectadas se posiciona como um importante avanço

estatal ao legitimar a conectividade escolar como parte integrante do direito à educação. Os desafios enfrentados pela ENEC incluem questões pedagógicas, orçamentárias e institucionais que afetam de modo direto a sua implementação. Em relação às questões pedagógicas, restou evidenciado que a formação tecnológica inadequada dos professores restringe a consolidação da educação digital como uma prática educacional consistente.

Sob os aspectos orçamentários e institucionais, observou-se que a estratégia exige investimentos contínuos, um planejamento financeiro de longo prazo e uma maior interação entre os entes federativos. Se a articulação formada entre a União, os estados e os municípios forem frágeis, a continuidade das ações pode ser afetada, ampliando as disparidades tecnológicas que são estruturais no sistema educacional brasileiro.

Em síntese, verificou-se a importância do monitoramento como instrumento válido para o aperfeiçoamento das políticas públicas, funcionando como uma espécie de termômetro para analisar as transformações sociais causadas por essas ações governamentais planejadas.

Dessa forma, pode-se concluir que a consolidação da Estratégia Nacional de Escolas Conectadas enquanto política de Estado, integrada com as ações pedagógicas eficientes, recursos financeiros e institucionais bem distribuídos é essencial para que a conectividade desempenhe a sua função social. Desse modo, pode contribuir para a diminuição das disparidades educacionais e tecnológicas na educação brasileira.

Portanto, através da análise que realizada, confirma-se que a educação digital não pode ser tratada como uma política isolada, mas sim como um componente indispensável ao modelo educacional contemporâneo do Estado Brasileiro. Devido ao seu grande potencial na promoção à inclusão digital dos estudantes brasileiros, a ENEC será exitosa somente com a continuidade das ações públicas e do compromisso governamental com o direito à educação básica.

7 Referências

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília: Presidência da República, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 10 dez. 2025.

BRASIL. **Decreto nº 9.204, de 23 de novembro de 2017**. Dispõe sobre o Programa de Inovação Educação Conectada. Diário Oficial da União, Brasília, 24 nov. 2017. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/D9204.htm. Acesso em: 10 dez. 2025.

BRASIL. **Decreto nº 11.713, de 26 de setembro de 2023**. Institui a Estratégia Nacional de Escolas Conectadas. Diário Oficial da União, Brasília, 27 set. 2023. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/decreto/D11713.htm. Acesso em: 3 dez. 2025.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira – INEP. **Resumo Técnico do Censo Escolar da Educação Básica 2022**. Brasília: INEP, 2023. Disponível em: https://download.inep.gov.br/publicacoes/institucionais/estatisticas_e_indicadores/resumo_tecnico_censo_escolar_2022.pdf. Acesso em: 3 dez. 2025.

BRASIL. **Lei nº 14.172, de 10 de junho de 2021**. Dispõe sobre a garantia de acesso à internet, com fins educacionais, a alunos e a professores da educação básica pública. Diário Oficial da União, Brasília, 11 jun. 2021a. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/L14172.htm. Acesso em: 3 dez. 2025.

BRASIL. **Lei nº 14.180, de 1º de julho de 2021**. Institui a Política de Inovação Educação Conectada. Diário Oficial da União, Brasília, 2 jul. 2021b. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/L14180.htm. Acesso em: 3 dez. 2025.

BRASIL. **Lei nº 14.533, de 11 de janeiro de 2023**. Institui a Política Nacional de Educação Digital. Diário Oficial da União, Brasília, 12 jan. 2023. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/lei/L14533.htm. Acesso em: 3 dez. 2025.

BRASIL. Ministério da Educação. **Base Nacional Comum Curricular**. Brasília, 2018. Disponível em: <https://basenacionalcomum.mec.gov.br/>. Acesso em: 10 dez. 2025.

BRASIL. Ministério da Educação. **Conectividade**. Escolas Conectadas. Brasília, 2025a. Disponível em: <https://www.gov.br/mec/pt-br/escolas-conectadas/conectividade>. Acesso em: 3 dez. 2025.

BRASIL. Ministério da Educação. **Contexto – Escolas Conectadas**. Brasília, 2025b. Disponível em: <https://www.gov.br/mec/pt-br/escolas-conectadas/contexto>. Acesso em: 3 dez. 2025.


BRASIL. Ministério da Educação. **Nota Técnica nº 182/2025/DAGE/SEB/SEB**. Brasília, 2025c. Disponível em: <https://www.gov.br/mec/pt-br/escolasconectadas/documentos/NotaTcnica.pdf>. Acesso em: 10 dez. 2025.

BUCCI, Maria Paula Dallari. **Direito administrativo e políticas públicas**. 2000. Tese (Doutorado em Direito) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2000. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/198/r133-10.PDF>. Acesso em: 10 dez. 2025.

FREIRE, Paulo. **Pedagogia da autonomia: saberes necessários à prática educativa**. São Paulo: Paz e Terra, 1996.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. **Em 2023, 88,0% das pessoas com 10 anos ou mais utilizaram Internet**. Agência de Notícias, 16 ago. 2024. Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/41026-em-2023-87-2-das-pessoas-com-10-anos-ou-mais-utilizaram-internet>. Acesso em: 3 dez. 2025.

SANTOS, Marina Dutra. **Ciclo de políticas públicas: entenda cada uma das fases!** 1Doc, 12 abr. 2024. Disponível em: <https://blog.1doc.com.br/ciclo-de-politicas-publicas/>. Acesso em: 10 dez. 2025.



Evolução e desafios da Administração Pública Digital: Governo Eletrônico, Governança e Comunicação Democrática

15

SUMÁRIO

1. Introdução
2. A administração pública digital, governo e governança
3. A evolução esparsa da administração pública digital
4. Evoluções e problemáticas da consolidação do governo eletrônico
5. Comunicação digital e e-governança como caminho para a democracia participativa no Brasil
6. Conclusão
7. Referências

Evolução e desafios da Administração Pública Digital: Governo Eletrônico, Governança e Comunicação Democrática

15

Maria Eduarda Stedile Antunes Ribeiro Graduada em direito pela Pontifícia Universidade Católica do Paraná (PUCPR)

RESUMO O artigo analisa a evolução da Administração Pública Digital no Brasil, abordando governo eletrônico e governança eletrônica como instrumentos de modernização, transparência e participação cidadã. Examina a trajetória histórica de implantação de tecnologias na gestão pública, desde iniciativas pioneiras até as iniciativas de governança digital, destacando avanços e limitações. Aponta que, embora o e-governo tenha ampliado o acesso a serviços e informações, a e-governança permanece incipiente, restringida pela falta de regulamentação, baixa inclusão digital e limitada cultura participativa. Discute a importância da conectividade e da segurança da informação para garantir igualdade de oportunidades no uso das Tecnologias da Informação e Comunicação (TICs), bem como o potencial das redes sociais para fortalecer a interação entre Estado e sociedade e consolidação da e-governança. Conclui que a efetividade da governança eletrônica depende de políticas robustas de governo eletrônico e de estratégias que transformem canais digitais em mecanismos reais de deliberação democrática.

PALAVRAS-CHAVE

Administração pública digital — Governo Eletrônico — Governança eletrônica — Inclusão digital — Segurança da informação

1 Introdução

A incorporação de tecnologias digitais à gestão pública tem transformado a prestação de serviços, a transparência administrativa e a interação entre Estado e sociedade. Essa Administração Pública Digital vai além da informatização de processos, integrando estrategicamente as Tecnologias da Informação e Comunicação (TICs) às políticas públicas, buscando eficiência, inclusão e participação cidadã.

No campo conceitual, o governo eletrônico (*e-government*) refere-se ao uso de TICs para disponibilizar serviços e informações, enquanto a governança eletrônica (*e-governance*) envolve a participação ativa da sociedade na formulação e avaliação de políticas públicas. Conforme Jardim (2004), o e-governo focaliza tarefas gerenciais voltadas ao atendimento do cidadão, e a e-governança assegura acesso e participação em redes governamentais.

A evolução brasileira em meio digital foi gradual, com iniciativas pioneiras como a Celepar (1964) e o Serpro (1960), avançando para sistemas como ComprasNet, EPROC e SEI, e culminando no portal gov.br em 2019. Contudo, persistem desafios: falta de acesso à internet, baixo nível de inclusão digital, limitada cultura participativa e riscos à segurança da informação.

Apesar do potencial das redes sociais e plataformas digitais para ampliar a interação e a deliberação pública, a e-governança no Brasil ainda é inicial, afetada pela ausência de regulamentação e pela subvalorização desses canais como instrumentos legítimos de participação.

Justifica-se este estudo pela necessidade de compreender como a transformação digital pode consolidar um Estado mais eficiente, inclusivo e democrático. O texto está estruturado em três partes: a primeira apresenta conceitos e evolução histórica da Administração Pública Digital; a segunda discute conectividade e segurança da informação como fundamentos do governo eletrônico; e a terceira analisa a comunicação digital e a e-governança, destacando oportunidades e desafios para a participação cidadã.

2 A administração pública digital, governo e governança

A Administração Pública Digital se refere ao uso intensivo e integrado de tecnologias digitais para melhorar a prestação de serviços públicos, ampliar a transparência, aumentar a eficiência administrativa e ampliar a democracia. Ela vai além da simples informatização de processos, incorporando a tecnologia como elemento estruturante das políticas públicas.

O termo e-governança (governança eletrônica) centra-se em uma visão ampla de governabilidade, sinalizando como opera, trabalha e se organiza a sociedade à qual o governo deve assegurar o acesso e a participação em diversas redes de informação. Possui um sentido mais amplo e abarca o conceito de e-governo, o qual teria como foco as tarefas gerenciais que conduzem à interação cidadania-governo. Do ponto de vista estritamente tecnológico, o e-governo visaria o cidadão como um ponto a conectar dentro de uma rede, enquanto a governabilidade eletrônica asseguraria o acesso e participação dos cidadãos individual e coletivamente dentro das redes governamentais (Jardim, 2004, p. 6 e p. 7).

Assim, o conceito de governo eletrônico se concentra na prestação de serviços e informações usando tecnologias de informação e comunicação (TICs), a exemplo da plataforma CadÚnico, a qual compila serviços governamentais para o cidadão, enquanto a governança eletrônica envolve transformações estruturais no Estado para permitir participação efetiva da sociedade na formulação de políticas públicas em meio digital, podendo opinar livremente em projetos, tendo como exemplo o Brasil Participativo.

Na prática brasileira, predomina o modelo de governo eletrônico voltado ao atendimento ao cidadão como *cliente*, com menos ênfase em participação política. A governança eletrônica exige vontade política, ferramentas *online* interativas e efeitos reais nas decisões governamentais (Sampaio, 2009).

A governança eletrônica pode ser compreendida como uma etapa evolutiva posterior ao governo eletrônico, caracterizando-se pelo uso das Tecnologias da Informação e Comunicação (TICs) na interação entre o Estado e a sociedade organizada. Esta incorpora, além da oferta de serviços e informações digitais, a utilização plena das possibilidades tecnológicas para promover participação social, transparência e colaboração na formulação e monitoramento das políticas públicas.

A governança digital busca ampliar a participação popular *online*. Conforme Gomes (2005), existem cinco graus de democracia participativa. O primeiro corresponde ao governo eletrônico, que oferece serviços públicos pela internet. O segundo envolve plataformas de consulta que captam a opinião cidadã. O Brasil permanece nesse segundo nível, em fase inicial de estruturação da governança.

Tem-se também o terceiro grau, que é representado por um Estado dominado pelo princípio de publicidade, com alto nível de transparência para o cidadão comum. O quarto grau seria correspondente a modelos de democracia deliberativa, combinando efetivamente a democracia participativa com a democracia representativa. Finalmente, o quinto grau representaria a extinção da esfera política profissional, com o público controlando diretamente a decisão política (Gomes, 2005).

Assim, podemos concluir que a Administração Pública Digital abrange o Governo Digital e a Governança Eletrônica, unindo modernização tecnológica de serviços e processos à ampliação da participação cidadã. Enquanto o Governo Digital foca na eficiência, transparência e otimização interna, a Governança Eletrônica visa transformar a relação Estado-sociedade, promovendo interação, inclusão e co-decisão por meio das TICs. Trata-se de um modelo que vai além da informatização, criando condições para uma gestão participativa, transparente e democrática, ainda que em estágio inicial no país.

3 A evolução esparsa da administração pública digital

Entre as décadas de 1920 e 1990, o Brasil realizou iniciativas isoladas de informatização, sem integração nacional. A partir do fim dos anos 1990, com a expansão da internet e sistemas como ComprasNet, EPROC e SEI, houve maior integração e consolidação de serviços digitais. Mais recentemente, políticas estruturadas de governo digital e o uso intensivo de inteligência artificial transformaram projetos-piloto em soluções aplicadas de forma sistemática.

No Brasil, o Paraná foi pioneiro na informatização da gestão pública com a criação da Companhia de Tecnologia da Informação e Comunicação do Paraná (Celepar) em 1964, primeira estatal de tecnologia da informação do país. Na mesma época, surgiu o Serviço Federal de Processamento de Dados (Serpro), ligado ao Ministério da Fazenda, que, ao final dos anos 1960, tornou-se órgão central para a arrecadação tributária e gestão de cadastros informatizados pelo Estado (Celepar, 2016).

Nas décadas de 1970 e 1980, sistemas de informação modernizaram órgãos públicos, agilizando o processamento de grandes volumes de dados. Nesse período, foram criadas entidades de TIC como a Prodam (1971, SP) e a CAPRE (1972), que evoluiu para formular a política de informática com reserva de mercado. Em 1979, surgiu a Secretaria Especial de Informática (SEI), coordenando a Política Nacional de Informática e incentivando o desenvolvimento científico e tecnológico (Baaklini, 1988).

A Celepar, no Paraná, foi responsável por projetos pioneiros de alcance nacional, como o sistema de teleprocessamento para emissão de identidades, implantado em 1980, que permitiu identificar duplicidades no Registro Geral, e o recadastramento eleitoral de 1986, que tornou o estado o primeiro do país a emitir novos títulos de eleitor em tempo reduzido. Paralelamente, experiências inovadoras de comunicação digital surgiram no Brasil, como o videotexto, introduzido de forma experimental em 1982 pela Telesp, em São Paulo, e posteriormente expandido para outros estados (UEM, [s.d.]).

Até o início da década de 1990, o uso de Tecnologias da Informação e Comunicação (TIC) no setor público brasileiro era restrito, com pouca oferta de serviços ao cidadão. Enquanto outros países avançavam com reformas e serviços eletrônicos, no Brasil a internet se popularizou com iniciativas pioneiras dos cidadãos, como, como o acesso via rádio criado por Sérgio Cabral, ex-guitarrista do Paralamas do Sucesso, que ofereceu conexão mais rápida e estável, marcando a transição para um modelo de conectividade alinhado à expansão global, tendo feito negócios com Bill Gates (JEM, [s.d.]).

Criado em 1997 como módulo do SIASG, o ComprasNet centralizou licitações eletrônicas federais, ampliando transparência e eficiência, hoje reunidas no portal compras.gov (Brasil, [s.d.]).

Em 2003, o Tribunal Regional Federal da 4ª Região (TRF4) lançou a primeira versão do EPROC no Juizado Especial Federal de Londrina/PR, distribuindo o primeiro processo totalmente eletrônico. O EPROC revolucionariamente digitalizou integralmente a tramitação, reformulando rotinas e eliminando etapas como cargas de autos, o que otimizou significativamente o andamento processual (Brasil, 2021).

Em 2004, o governo brasileiro criou o Departamento de Governo Eletrônico para coordenar serviços digitais e definir padrões técnicos como o e-PING¹ e o Guia Livre para migração a software livre², além de implementar indicadores para avaliar e aprimorar e-serviços. Já em 2006, a Receita Federal adotou o sistema e-Processo, modernizando procedimentos internos, reduzindo prazos e custos (Brasil, 2015).

Entre 2005 e 2009, o governo federal revisou o formulário do Cadastro Único e desenvolveu sua versão online, inicialmente para municípios com acesso à internet, fortalecendo a integração do governo eletrônico (Farias, 2019). Em 2009, foi criado o Portal e-Democracia pela Câmara dos Deputados, marco na participação cidadã digital, permitindo interação não tão eficiente entre parlamentares e sociedade no processo legislativo.

Entre 2012 e 2013, o Ministério do Planejamento adotou o SEI, criado pelo TRF4, para substituir processos em papel e atender à Lei de Acesso à Informação, ampliando transparência e reduzindo custos. A solução tornou-se base do Processo Eletrônico Nacional. No mesmo período, a CGU lançou

o e-SIC, sistema web para centralizar pedidos de informação no Executivo Federal, ampliando a transparência administrativa (Saraiva, 2018).

Em 2018, foi publicada a Estratégia Brasileira de Transformação Digital, o E-Digital, que estabeleceu amplo diagnóstico dos desafios a serem enfrentados e uma visão de futuro para a transformação digital do Brasil, enfim tratando de uma visão sistemática integrada e a construção própria do governo eletrônico (Brasil, 2018).

O STF foi um dos pioneiros na aplicação de inteligência artificial (IA) no setor público brasileiro. A primeira iniciativa foi a criação do Victor, em 2018, voltado a apoiar a triagem de recursos extraordinários e a identificação de processos vinculados a temas de repercussão geral (STF, 2025).

Criado em 2019, o portal único gov.br unificou canais digitais do Governo Federal, centralizando serviços e informações. Com a pandemia de Covid-19, intensificou-se a digitalização, ampliando o acesso remoto e consolidando a plataforma como principal meio de atendimento ao cidadão. Nesse período, houve expansão da telemedicina no SUS e maior uso de redes sociais institucionais, transformando a comunicação entre Estado e sociedade. Paralelamente, iniciou-se o desenvolvimento do Participa + Brasil, lançado oficialmente em 2021, para qualificar a participação social por meio de consultas públicas, pesquisas e divulgação de audiências e informações governamentais (Brasil, 2019).

Em 2022, o Supremo Tribunal Federal lançou a RAFA 2030 para classificar processos conforme os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da Agenda 2030 da ONU, fortalecendo seu alinhamento a pautas globais. Em 2023, passou a operar a VitorIA, que agrupa processos por similaridade textual, permitindo julgamentos conjuntos e identificação de novos temas para repercussão geral, promovendo maior uniformidade e racionalidade nas decisões (Fux, 2022).

Em 2024, o Governo Federal lançou o Plano Brasileiro de Inteligência Artificial 2024-2028 para modernizar serviços públicos, integrar e aumentar a eficiência do governo digital. Em 2025, a IA foi consolidada no setor público, com projetos-piloto transformados em soluções permanentes, serviços digitais personalizados e fortalecimento da infraestrutura tecnológica. Nesse mesmo ano, foi lançada a Plataforma Brasil Participativo, destinada

a ampliar a participação social na formulação e aprimoramento de políticas públicas (Brasil, 2024).

Historicamente, a adoção da administração pública digital brasileira, por meio de adoções de estratégias de governo e governança foi fragmentada, com iniciativas isoladas e sem integração estratégica, restritas ao apoio operacional. Para Monteiro (2021), o Brasil ingressou efetivamente na estratégia de governo digital com cerca de 15 anos de atraso em relação a países líderes no ranking da ONU, como a Dinamarca, que iniciou seu planejamento em 2001.

Com o tempo, estratégias de governo e um ideal de governança a tecnologia na gestão pública brasileira evoluiu de função meramente operacional para política pública estratégica, mesmo que de forma esparsa entre os poderes. Essa mudança demanda planejamento contínuo, integração federativa, respeito às especificidades sociais e culturais e atualização normativa contínua.

Segundo Luciana de Farias (2019), um exemplo emblemático de governo eletrônico como política pública é o Cadastro Único, que unificou registros de programas sociais e superou resistências de setores que preferiam manter cadastros próprios, evitando fragmentação e sobreposição de esforços. Assim, deixando claro que a transformação digital na gestão pública brasileira não representa apenas uma modernização operacional, mas redefine o próprio conceito de política pública, à medida que se constrói um governo eletrônico.

Este e-governo, quando alinhado à participação cidadã e à governança democrática, a transformação digital pode consolidar um Estado mais eficiente, inclusivo e transparente, capaz de atender às demandas contemporâneas sem perder de vista a diversidade e a complexidade da sociedade brasileira.

4 Evoluções e problemáticas da consolidação do governo eletrônico

A estruturação do governo eletrônico no Brasil passou por diferentes fases e ajustes, incluindo iniciativas como a criação e unificação do portal gov.br e a mudança de linguagem nas redes sociais oficiais, adaptando-se ao público e às formas contemporâneas de disseminação de informações (ICL Notícias, 2025).

Entretanto, a ausência de acesso universal à internet permanece como obstáculo central à efetividade da Administração Pública Digital, comprometendo o princípio constitucional da igualdade. No país, parcela significativa da população ainda carece de inserção e autonomia no ambiente digital, o que dificulta o uso de serviços públicos eletrônicos. Como tais serviços são essenciais à dignidade humana e à concretização de direitos fundamentais, a Constituição Federal de 1988 impõe ao Estado o dever de garantir sua eficiência.

Nesse sentido, o avanço tecnológico deve estar alinhado ao seu objetivo principal: promover a igualdade. Conforme destaca a doutrina, “deve-se garantir o acesso às tecnologias para que o desenvolvimento de um ambiente tecnológico não desvincule os serviços públicos daquele seu objetivo de concretização dos direitos sociais à população” (Schiefler, 2020).

Luis Reygadas (2004) destaca que novas tecnologias inicialmente ampliam desigualdades, pois poucos têm acesso, mas com o tempo beneficiam a maioria, como ocorreu com a eletricidade e os automóveis. No Brasil, apesar dos avanços da Administração Pública Digital, persistem barreiras que limitam sua efetividade. Superá-las requer ampliar a conectividade, promover a inclusão digital e qualificar continuamente profissionais, usando a tecnologia como instrumento de transparência e controle social.

O *Enem da desigualdade* evidenciou, em 2020, que cerca de 4,1 milhões de estudantes não tinham acesso à internet, comprometendo

sua preparação para o exame. A pandemia e o fechamento das escolas ampliaram disparidades de acesso e infraestrutura, embora também tenham impulsionado inovações como o ensino híbrido, que expandiu as possibilidades educacionais além do modelo presencial (IBGE, 2022; Oliveira, 2025).

No contexto do governo eletrônico, as redes sociais oficiais do Governo Federal exemplificam a adaptação à linguagem popular e à era digital (ICL Notícias, 2025). Elas funcionam como meios oficiais de divulgação de informações governamentais, programas sociais e políticas públicas, atingindo altos níveis de visualização e interação em todas as plataformas. Com linguagem simples e elementos visuais acessíveis, conectam o público aos canais institucionais, aumentando efetivamente o acesso à informação pela população.

Todavia, a utilização de redes externas expõe órgãos públicos a ameaças crescentes, como ataques cibernéticos. As vulnerabilidades decorrem tanto de fatores tecnológicos como sistemas legados, dependência de redes externas e infraestrutura desatualizada, quanto humanos, como falhas de capacitação, golpes, mau uso de informações e ameaças internas.

Essa exposição compromete a segurança da informação, sobretudo diante da ausência de regulamentação efetiva sobre o ambiente digital, que se encontra em constante evolução. Ainda se discute a pertinência de impor às plataformas digitais a obrigação de monitorar postagens e avaliar manifestações que possam se enquadrar em ilícitos (Dziekaniak, 2010).

Em outras palavras, o Estado ainda questiona a viabilidade de investir de forma intensiva nesses canais e avalia se eles oferecem espaço efetivo, com amplo acesso e capacidade de disseminar boas práticas, que justifiquem os recursos aplicados. Esse processo de avaliação, realizado de forma gradual, acaba por retardar a implementação de regulamentações. A hesitação decorre da defasagem entre a legislação vigente e as práticas culturais e sociais contemporâneas, mesmo diante de uma realidade em que a internet já está consolidada como ambiente primordial das relações sociais (Dziekaniak, 2010).

5 Comunicação digital e e-governança como caminho para a democracia participativa no Brasil

O debate sobre democracia participativa é antigo, mas ganhou novos contornos com o avanço das tecnologias digitais, que ampliam o acesso à informação e incentivam a participação em eventos interativos. Para que a governança eletrônica se torne efetiva, é fundamental consolidar previamente um governo eletrônico seguro, acessível e funcional, permitindo que a população utilize esses canais para exercer participação política e controle social.

Ao examinar as relações de poder, Castells (2017) observa que o poder político e a ordem social se sustentam na eficiência do controle exercido por atores dominantes sobre a comunicação. Nesse sentido, quanto mais verticalizadas forem as organizações comunicacionais, maior será a concentração no envio das mensagens e mais individualizado e controlado será o receptor.

O advento da internet e das plataformas digitais criou redes de comunicação horizontais, ampliando a influência da sociedade civil e de atores não institucionais nas relações de poder (Castells, 2017). No entanto, apesar da democratização proporcionada pelas Tecnologias da Informação e Comunicação (TICs), persistem desafios como a ampliação do acesso à internet, o enfrentamento das dificuldades de uso das tecnologias e a garantia da segurança e veracidade das informações, tratados como centrais do e-governo.

Embora relevantes, as plataformas digitais ainda têm potencial subutilizado. O uso pleno das TICs pode fortalecer movimentos sociais e ativistas, estimulando a interação e a construção coletiva de políticas públicas, além de permitir que o governo ouça diretamente os cidadãos (Oliveira, 2024).

Crispim (2021) aponta que plataformas como o Participa + Brasil, exemplificam a governança eletrônica ao permitir votação de propostas

para análise legislativa. No entanto, sua complexidade dificulta o uso pelos cidadãos. A clareza na organização das informações favorece a participação e reduz ruídos, sendo essencial garantir representatividade, encaminhamento das propostas ao Legislativo e consultas públicas transparentes, relevantes e ágeis.

Para que consultas públicas via internet sejam efetivas como estratégia de e-governança, Frey (2002) defende a necessidade de vínculos entre os fóruns virtuais comumente utilizados pelo povo e os processos políticos tradicionais. Segundo o autor, “se o processo de discussão nos fóruns virtuais não tiver consequências para o processo de tomada de decisão em organizações políticas reais, a predisposição da população a participar logo diminuirá” (Frey, 2002).

O uso das TICs evidencia uma oportunidade para ampliar o potencial democrático, permitindo que o cidadão participe de forma consciente e efetiva dos processos constitutivos da sociedade. Pesquisa do Instituto DataSenado (2019) aponta que 45% da população afirma ter seu voto influenciado por informações vistas em redes sociais.

Essa mudança na forma de buscar informações, alterou radicalmente a comunicação política. Até meados de 2010, no Brasil, a propaganda eleitoral era predominantemente veiculada pela televisão, limitada ao horário político. Com a popularização das redes sociais, esse modelo perdeu espaço, dando lugar a um formato mais dinâmico e interativo, capaz de abordar fatos em tempo real (Leandro, 2021).

As redes sociais governamentais facilitam o acesso a informações públicas e funcionam como arenas de debate, permitindo que cidadãos interajam com a Administração Pública para manifestar opiniões, questionar e discutir temas coletivos, ainda que de forma pouco estruturada. Essa nova forma de interação transformou o papel das instituições, que passaram a dialogar diretamente com os cidadãos, criando um ambiente mais participativo.

Ainda assim, observa-se a subutilização das mídias digitais, tanto por órgãos públicos quanto por outras instituições, que frequentemente adotam uma comunicação monológica, sem explorar o potencial interativo dessas ferramentas. Para Zémor (1995), a comunicação pública deve desenvolver o sentido relacional, e as redes sociais podem ser ambientes propícios

para isso, se bem exploradas. Mainieri e Ribeiro (2011) reforçam que essa comunicação deve ir além do caráter informativo, tornando-se prática dialógica que efetive a e-governança.

Exemplos pontuais podem ser vistos em iniciativas singulares, como a consulta feita por Eduardo Paes sobre a realização de um show em Copacabana, tendo mais de 30 mil participações e opiniões em menos de semana (Nascimento, 2026), no entanto essas ações não são estruturadas institucionalmente. As redes oficiais do Governo Federal se adaptaram à linguagem digital contemporânea e oferecem informações seguras sobre programas e políticas públicas (ICL Notícias, 2025), mas ainda operam mais como ferramentas de governo eletrônico do que como instrumentos de e-governança.

Diante deste exemplo, as redes sociais populares representam um instrumento estratégico para ampliar a participação democrática, sendo habitat eletrônico da população. No Brasil, o Instagram reúne cerca de 146,1 milhões de usuários, o que equivale a quase 70% da população nacional, segundo a plataforma NapoleonCat (2025). Esse alcance potencializa a conexão direta entre governo e sociedade, favorecendo a coleta de opiniões e incentivando a participação cidadã de forma mais abrangente e acessível. Assim, quando utilizadas de maneira ética, transparente e planejada, essas plataformas podem consolidar-se como canais legítimos de diálogo público, fortalecendo a governança participativa e aproximando o poder público das demandas reais da população.

6 Conclusão

A administração pública digital, envolvendo estratégias de governo e governança eletrônica representa uma oportunidade concreta de ampliar a participação da sociedade na gestão pública, não só no acesso de serviços e informações, mas especialmente nos processos de formulação, acompanhamento e avaliação das políticas públicas. Ao criar canais digitais de interlocução e utilizar os aderidos pela massa, pode fortalecer a cidadania

e a democracia, permitindo que milhões de brasileiros tenham acesso remoto ao processo político.

Nesse contexto, o governo eletrônico desempenha papel estratégico no cenário brasileiro. Após anos de implementação fragmentada, sua recente integração ampliou a democratização do acesso, ao disponibilizar informações e serviços de forma mais ágil e acessível. No entanto, a e-governança, entendida neste trabalho como etapa mais avançada do e-governo, ainda se encontra em estágio inicial, com baixa participação dos cidadãos.

Esse cenário decorre, em grande medida, da inexistência de regulamentação específica que discipline a participação social por canais de massa, somada à resistência de parte da elite política em reconhecer a governança digital como instrumento legítimo de deliberação pública e em se adaptar a essa realidade. Apesar do potencial expressivo, as iniciativas de e-governança no Brasil ainda carecem de bases estruturais consistentes, sendo prejudicadas pela limitada cultura participativa, pela subvalorização das redes sociais como canais de interação cidadã e pela frágil articulação entre sociedade civil e poder público.

Se articulada de forma planejada, a e-governança pode consolidar um governo mais acessível, sustentado pelo uso universal das Tecnologias da Informação e Comunicação e pela igualdade de oportunidades no acesso aos meios digitais. Essa estratégia é capaz de reduzir barreiras históricas e superar desigualdades impostas pela distância e pela exclusão social.

Entretanto, essa possibilidade de fortalecimento da participação cívica por meio da governança eletrônica só se concretizará com políticas efetivas de inclusão digital e efetivação da e-governança. Sem conectividade ampla e capacitação da população para o uso crítico das ferramentas digitais, corre-se o risco de oferecer novos canais apenas a uma parcela restrita dos brasileiros. A inclusão digital, portanto, não é apenas um requisito tecnológico, mas condição indispensável para que a e-governança cumpra seu papel de fortalecer o controle social e democratizar o processo decisório no país.

7 Referências

BAAKLINI, Aboo I.; REGO, Antônio Carlos Pojo do. O Congresso e a política nacional de informática. **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro, v. 22, n. 2, p. 87-105, abr./jun. 1988.

BAPTISTA, Rodrigo. **Redes sociais influenciam voto de 45% da população, indica pesquisa do DataSenado**. Agência Senado, 12 dez. 2019. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2019/12/12/redes-sociais-influenciam-voto-de-45-da-populacao-indica-pesquisa-do-datasenado>. Acesso em: 3 mar. 2026.

BRASIL. **Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011**. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 18 nov. 2011. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm. Acesso em: 3 mar. 2026.

BRASIL. Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação. **IA para o bem de todos: proposta de Plano Brasileiro de Inteligência Artificial 2024-2028**. Brasília: MCTI, 2024.

BRASIL. Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações. Secretaria de Política de Informática. Departamento de Políticas e Programas Setoriais em TICs. **Estratégia Brasileira para a Transformação Digital – E-Digital**. Brasília, 2018.

BRASIL. Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos. **O ComprasNet – Portal de Compras do Governo Federal**. Brasília, [s.d.]. Disponível em: <https://www.comprasnet.gov.br/publicacoes/cartilha/oque.asp#:~:text=O%20COMPRASNET%20%2D%20Portal%20de%20Compras,realiza%C3%A7%C3%A3o%20de%20processos%20eletr%C3%B4nicos%20de>. Acesso em: 3 mar. 2026.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. **Metodologia de implantação do Sistema Eletrônico de Informações – Introdução**. Brasília, 2015. Disponível em: <https://softwarepublico.gov.br/social/sei/manuais/metodologia-de-implantacao/introducao>. Acesso em: 3 mar. 2026.

BRASIL. Secretaria de Governo da Presidência da República. **Governo lança portal gov.br**. Brasília, 2019. Disponível em: [https://www.gov.br/sri/pt-br/backup-secretaria-de-governo/assuntos/noticias/noticias-em-acervo/2019/agosto/governo-lanca-portal-gov.br#:~:text=O%20portal%20gov.br%20re%C3%BAne,Seguran%C3%A7a%20P%C3%BAblica\)%20e%20o%20Enem](https://www.gov.br/sri/pt-br/backup-secretaria-de-governo/assuntos/noticias/noticias-em-acervo/2019/agosto/governo-lanca-portal-gov.br#:~:text=O%20portal%20gov.br%20re%C3%BAne,Seguran%C3%A7a%20P%C3%BAblica)%20e%20o%20Enem.). Acesso em: 3 mar. 2026.

BRASIL. Tribunal Regional Federal da 4ª Região. **A história do processo**: do bico de pena ao eproc. Porto Alegre: TRF4, 2021. Disponível em: <https://www.trf4.jus.br/trf4/upload/jfpr/2021/10/Outubro-2021-A-Historia-do-Processo-do-bico-de-pena-ao-eproc.pdf>. Acesso em: 3 mar. 2026.

CASTELLS, Manuel. **A sociedade em rede**. 18. ed. São Paulo: Paz&Terra, 2017.

COMPANHIA DE TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO E COMUNICAÇÃO DO PARANÁ (Celepar). **Celepar completa 52 anos com soluções inovadoras**. Curitiba: Celepar, 2016. Disponível em: <https://www.celepar.pr.gov.br/Noticia/Celepar-completa-52-anos-com-solucoes-inovadoras>. Acesso em: 3 mar. 2026.

CRISPIM, Renata Freitas. **Participação cidadã digital**: análise de instrumentos de ação pública do Governo Federal brasileiro sobre governança digital e governo digital. 2021. 63 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado em Gestão de Políticas Públicas) – Universidade de Brasília, Brasília, 2021

DZIEKANIAK, Gisele Vasconcelos. **As redes sociais no governo eletrônico**. 2010.

FARIAS, Luciana de. **Trajatória do CadÚnico durante o ciclo petista – 2003 a 2016**. Temáticas, Campinas, v. 27, n. 53, p. 69-104, fev./jun. 2019. Programa de Pós-Graduação em Política Científica e Tecnológica, Instituto de Geociências, Universidade Estadual de Campinas.

FARIAS, Luciana de; DIAS, Rafael de Brito. **O Cadastro Único**: a consolidação de uma infraestrutura para programas sociais. Revista Teoria & Pesquisa, v. 27, n. 1, p. 22-47, 2018.

FREY, Klaus. **Governança eletrônica**: experiências de cidades europeias e algumas lições para países em desenvolvimento. Lua Nova, São Paulo, n. 55-56, p. 141-165, 2002

FUX, Luiz *et al.* . Classificação de processos judiciais segundo Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da Agenda ONU 2030. **Revista da Controladoria-Geral da União**, Brasília, v. 14, n. 2022

GOMES, Wilson. **A democracia digital e o problema da participação civil na decisão política**. Fronteira, Porto Alegre, v. 7, n. 3, p. 214-222, set./dez. 2005.

IBGE. **Internet chega a 88,1% dos estudantes, mas 4,1 milhões da rede pública não tinham acesso em 2019.** Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencianoticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/30522-internet-chega-a-88-1-dos-estudantes-mas-4-1-milhoes-da-rede-publica-nao-tinham-acesso-em-2019>. Acesso em: 12 abr. 2022.

ICL NOTÍCIAS. **Governo Lula acerta em mudar tom na comunicação nas redes, diz analista.** ICL Notícias, 23 out. 2025. Disponível em: <https://iclnoticias.com.br/governo-acerta-tom-comunicacao-redes/>. Acesso em: 3 mar. 2026.

JARDIM, J. M. **A construção do e-gov no Brasil:** configurações político-informacionais. In: ENCONTRO NACIONAL DA CIÊNCIA DA INFORMAÇÃO, 5., 2004, Salvador, BA. Anais. Salvador: CIFORM, 2004. Disponível em: https://cinform-antteriores.ufba.br/v_anais/artigos/josemariajardim.html. Acesso em: 3 mar. 2026.

LEANDRO, Thaysa Luarah Prado. A influência das redes sociais no cenário político. **Revista Eletrônica da Faculdade de Direito de Franca**, Franca, v. 16, n. 1, 2021.

MAINIERI, Tiago; RIBEIRO, Eva Márcia Arantes Ostrosky. **A comunicação pública como processo para o exercício da cidadania:** o papel das mídias sociais na sociedade democrática. *Organicom*, São Paulo, v. 8, n. 14, p. 49-61, 2011.

MONTEIRO, Luis Felipe. **Desafios para a transformação digital no setor público brasileiro.** Revista do TCU, Brasília, v. 2, n. 145, p. 4-8, 2021. Disponível em: <https://revista.tcu.gov.br/ojs/index.php/RTCU/article/view/1662>. Acesso em: 3 mar. 2026.

NAPOLEONCAT. **Instagram users in Brazil.** June 2025. Disponível em: <https://stats.napoleoncat.com/instagram-users-in-brazil/2025/06/>. Acesso em: 3 mar. 2026.

NASCIMENTO, Rafael; RODRIGUES, Stephanie. **Beyoncé, Rihanna, Britney... 'Diz aí, quem vocês querem!', pergunta Paes sobre o megashow do ano em Copacabana.** g1 Rio, 6 jan. 2026. Atualizado há uma semana. Disponível em: <https://g1.globo.com/rj/rio-de-janeiro/noticia/2026/01/06/paes-megashow-2026-em-copacabana.ghtml>. Acesso em: 3 mar. 2026.

OLIVEIRA, Silvane Teresinha da Silva Prestes de; SANTOS, Maria Pricila Miranda dos. **Do ensino tradicional ao digital:** o impacto da tecnologia na educação pós-pandemia. *Revista Ibero-Americana de Humanidades, Ciências e Educação*, São Paulo, v. 11, n. 4, abr. 2025. ISSN 2675-3375.

OLIVEIRA, Thayonara Marinho de. **Governo eletrônico:** dificuldades e barreiras no contexto da exclusão digital. 2024. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado em Gestão Pública) – Universidade Federal da Paraíba, João Pessoa, 2024. Disponível em: <https://repositorio.ufpb.br/jspui/handle/123456789/33598>. Acesso em: 3 mar. 2026.

REYGADAS, Luis. **Las redes de la desigualdad**: un enfoque multidimensional. Política y Cultura, México, n. 22, 2004. Universidad Autónoma Metropolitana.

SAMPAIO, Rafael Cardoso. **Governança eletrônica no Brasil**: limites e possibilidades introduzidos pelo orçamento participativo na internet. Planejamento e Políticas Públicas, n. 33, p. 123-130, jul./dez. 2009.

SARAIVA, André. **A implementação do SEI – Sistema Eletrônico de Informações**, 2018. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/handle/1/3455>. Acesso em: 3 mar. 2026.


SCHIEFLER, Eduardo André Carvalho. Administração pública digital e a problemática da desigualdade no acesso à tecnologia. **International Journal of Digital Law – IJDL**, Brasília, ano 1, n. 2, maio/ago. 2020.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **STF amplia uso de inteligência artificial em apoio à atividade jurisdicional**. Supremo Tribunal Federal, 25 set. 2025. Disponível em: <https://noticias.stf.jus.br/postsnoticias/stf-amplia-uso-de-inteligencia-artificial-em-apoio-a-atividade-jurisdicional/>. Acesso em: 3 mar. 2026.

UNIVERSIDADE ESTADUAL DE MARINGÁ. **História dos computadores no Brasil**. Maringá: UEM, [s.d.]. Disponível em: http://ws2.din.uem.br/museu/hist_nobrasil.htm#:~:text=1957%20-%20Chegou%20um%20Univac-120,do%20pr%C3%A9dio%20onde%20foi%20instalado. Acesso em: 3 mar. 2026.

ZÉMOR, Pierre. **La Communication Publique**. PUF, Col. Que sais-je ? Paris, 1995.

- 1** A ePING é concebida como uma estrutura básica para a estratégia de governo eletrônico, aplicada ao governo federal.
- 2** O Guia Livre é um documento do Governo Federal que orienta órgãos públicos na migração de softwares proprietários para software livre, com recomendações técnicas e estratégicas. Software livre é aquele com código-fonte aberto, que pode ser usado, modificado e distribuído sem restrições. Ambos visam promover transparência, autonomia e redução de custos na Administração Pública.



**Entre invisibilidade
e reconhecimento: A Política
Nacional de Cuidados à luz
da Teoria Feminista do Direito**

16

SUMÁRIO

1. Introdução
2. Da invisibilidade à normatização: a Política Nacional de Cuidados
3. A Teoria Feminista do Direito e a desconstrução da neutralidade jurídica
4. O cuidado como categoria jurídica: uma leitura feminista da Política Nacional de Cuidados
5. Conclusão
6. Referências

Entre invisibilidade e reconhecimento: A Política Nacional de Cuidados à luz da Teoria Feminista do Direito

16

Maria Laura Maciel Fernandez — Graduada em Direito pela Universidade Federal de Pelotas (UFPEL). Mestra em Direito pela UNISINOS. Doutoranda em Direito pela UNISINOS.

RESUMO O presente ensaio possui como objetivo analisar a Lei nº 15.069, de 23 de dezembro de 2024, que instituiu a Política Nacional de Cuidados no Brasil, sob a perspectiva da Teoria Feminista do Direito. A legislação inovou no ordenamento jurídico brasileiro ao tratar de um tema invisibilizado no contexto do Direito clássico: o trabalho invisível do cuidado realizado, massivamente, por mulheres. Para tanto, utilizou-se como metodologia a pesquisa qualitativa, com revisão bibliográfica. Como forma de atingir o resultado, apresentaram-se os trâmites legislativos da legislação, as bases teóricas da Teoria Feminista do Direito e posterior análise daquela sob uma perspectiva feminista. O resultado atingido evidencia que a legislação possui uma perspectiva de gênero em seu fundamento, bem como demonstra, na prática, como o Direito clássico deve ser descrito e prescrito sob uma perspectiva de gênero

Palavras-chave

Trabalho invisível do cuidado
— Teoria Feminista do
Direito — Política Nacional de
Cuidados — Gênero — Direito

1 Introdução

O presente ensaio possui como objetivo analisar a Lei nº 15.069, de 23 de dezembro de 2024, que instituiu a Política Nacional de Cuidados no Brasil, sob a perspectiva da Teoria Feminista do Direito. A legislação inovou no ordenamento jurídico brasileiro ao tratar de um tema invisibilizado no contexto do Direito clássico: o trabalho invisível do cuidado realizado, massivamente, por mulheres.

O trabalho do cuidado não apenas tem sido imposto às mulheres, como também foi transformado em um atributo natural da psique e da personalidade femininas, supostamente advindo da natureza feminina. Essa realidade ocorre pelo sistema patriarcal que baseia a estrutura social, bem como o Direito. A Teoria Feminista do Direito visa criticar as bases pelas quais o Direito foi erigido e propor soluções que levem em conta a realidade das mulheres, sob uma perspectiva de gênero.

Para tanto, primeiramente serão demonstrado os trâmites legislativos que culminaram na Lei nº 15.069/2024 e os motivos expostos para tanto. Após, serão trazidos os fundamentos teóricos que estruturam a Teoria Feminista do Direito para, ao final, realizar-se uma análise da mencionada legislação sob uma perspectiva feminista. A metodologia empregada é a pesquisa qualitativa, com revisão bibliográfica, para compreender o fenômeno pelo qual a Política Nacional de Cuidados foi instituída e sua posterior leitura sob uma perspectiva da Teoria Feminista do Direito.

2 Da invisibilidade à normatização: a Política Nacional de Cuidados

A Lei nº 15.069, de 23 de dezembro de 2024, instituiu a Política Nacional de Cuidados. Essa política visa garantir o direito ao cuidado, por meio da promoção da corresponsabilização social entre homens e mulheres pela provisão de cuidados, consideradas múltiplas desigualdades. Já cuidado, segundo a legislação, é o trabalho cotidiano de produção de bens e serviços

necessários à sustentação e à reprodução diária da vida humana, da força de trabalho, da sociedade e da economia e à garantia do bem-estar de todas as pessoas (Brasil, 2024).

A referida lei é proveniente do Projeto de Lei (PL) nº 5.791/2019, proposto pela Deputada Estadual Leandre Dal Ponte (PV/PR) no dia 30 de outubro de 2019. A justificativa para tal lei foi realizada sob o fundamento de que uma política de cuidados tem como destinatários não apenas as pessoas idosas, mas também crianças, adolescentes, jovens, adultos e pessoas com deficiência, em outras palavras, pessoas de qualquer faixa etária que, em razão de sua condição de dependência, necessita de cuidados. O que caracteriza todas essas pessoas é justamente a necessidade de apoio para o exercício de atividades básicas da vida diária, observando-se as características e peculiaridades de cada público-alvo (Brasil, 2019).

A justificativa ressalta que esse cuidado demanda uma responsabilidade maior às mulheres em uma sociedade patriarcal. Assim, as mudanças que estão ocorrendo no perfil sociodemográfico brasileiro, com a ampliação da participação feminina no mercado de trabalho, assim como alterações nas configurações familiares, não possibilitam mais o modelo de família galgado no cuidado. A proposição, portanto, objetiva garantir a distribuição equitativa entre famílias, mercado, Estado e terceiro setor, da responsabilidade que a dependência acarreta às pessoas das sociedades contemporâneas (Brasil, 2019).

Durante a tramitação do PL, dois pareceres merecem destaque: o parecer da Comissão de Defesa dos Direitos das Pessoas com Deficiência (CPD) e o parecer da Comissão Especial ao Projeto de Lei nº 5.719/2019. O parecer da CPD ressalta que o cuidado envolve o auxílio para que atividades básicas da vida diária de uma pessoa ocorram, tais como se banhar, vestir-se, calçar-se, higienizar-se, alimentar-se, além de mobilidade e deslocamentos no ambiente doméstico, o que inclui se levantar, sentar-se, mover-se e se deslocar. Mas, além disso, ressalta que essa tarefa de cuidado, em regra, fica a cargo das mulheres da família da pessoa com deficiência, geralmente as mães, esposas ou filhas, prejudicando a inserção dessas no mercado de trabalho, gerando o aumento da vulnerabilidade nos lares da população

de baixa renda que possuem pessoas em situação de dependência (Câmara dos Deputados, 2024).

O parecer da CPD é pela aprovação do PL, reconhecendo a necessidade e a importância da matéria tratada, uma vez que o poder público precisa assumir a responsabilidade pela elaboração, bem como o financiamento, de um sistema articulado e multidisciplinar de atenção à pessoa em situação de dependência que necessite de cuidado profissional, familiar, social ou comunitário. Ademais, atesta que a política prima pela promoção da autonomia, integração e proteção das pessoas em situação de dependência, com uma atuação interdisciplinar e intersetorial com áreas como a assistência social, direitos humanos, educação, saúde e trabalho (Câmara dos Deputados, 2024).

A Comissão Especial ao PL nº 5.791/2019 também foi pela sua aprovação. O parecer ressalta que é necessário evitar a perda de direitos das pessoas que cuidam. Assim, ao se assegurar direitos das pessoas que necessitam de cuidados, inversamente, não se pode negar direitos às pessoas que realizam esse trabalho, muitas vezes não remunerado e invisível. “Isto é, a proteção legal aos cuidados ingressa no arcabouço jurídico com o propósito de ampliar e qualificar as políticas públicas de proteção, abrangendo tanto o direito de ser cuidado quanto o direito de quem cuida” (Câmara dos Deputados, 2024, p. 3 e p. 4).

O parecer traz como fundamentação para a aprovação do PL, o fato de que, no Brasil, o tema ganhou relevância, sendo denominado de *Crise do Cuidado*, uma vez que as projeções indicam o aumento da expectativa de vida e o envelhecimento populacional, fenômenos que resultam em uma crescente proporção de pessoas idosas e com doenças relacionadas ao envelhecimento, ampliando a necessidade de cuidados de longo prazo. Entretanto, não apenas o envelhecimento da população brasileira acarretou uma “Crise do Cuidado”, mas também a transformação nas dinâmicas familiares, resultando em uma diminuição dos recursos familiares disponíveis para prestar cuidados contínuos a parentes que necessitam de assistência, como crianças, pessoas idosas ou pessoas com deficiência (Câmara dos Deputados, 2024).

Por fim, o parecer enfatiza o quanto esse trabalho é invisível perante a sociedade:

O trabalho de cuidado está no cerne da humanidade, pois todos os seres humanos dependem do cuidado para sobreviver e prosperar. Se o trabalho de cuidado não existisse, locais de trabalho, comunidades e economias ficaram paralisadas. Entretanto, as pessoas dedicadas ao trabalho integram um grupo social que, apesar da relevância do trabalho que desempenham, muitas vezes é socialmente excluído, situação que impede o reconhecimento de direitos, inserindo-os em um contexto de desproteção social (Câmara dos Deputados, 2024, p. 6).

Após os trâmites, o PL nº 5791/2019 foi transformado na atual Lei nº 15.069/2024, que instituiu a Política Nacional de Cuidados. Em seu art. 9º, preceitua que o Poder Executivo federal deverá elaborar o Plano Nacional de Cuidados, que estabelecerá ações, metas, indicadores, instrumentos, período de vigência e de revisão, órgãos e entidades responsáveis. Esse plano deverá ser estruturado por meio de regulamento, que disporá acerca da sua estrutura, competências, funcionamento e composição, observadas a intersectorialidade, a articulação interfederativa, a participação e o controle social, conforme seu art. 11 (Brasil, 2024).

O regulamento foi realizado por meio do Decreto nº 12.562, de 23 de julho de 2025, que instituiu o Plano Nacional de Cuidados. O plano possui como objetivo a garantia do direito ao cuidado, por meio de políticas públicas que fomentem a corresponsabilização social e entre homens e mulheres no que se refere à provisão de cuidados, ou seja, é um instrumento de planejamento estratégico e intersectorial¹ (Brasil, 2025a).

Em sede de regulamento, ficaram instituídas duas instâncias de governança: (a) o Comitê Estratégico do Plano Nacional de Cuidados e (b) o Comitê Gestor do Plano Nacional de Cuidados. Ao primeiro, compete propor prioridades anuais para a implementação do Plano Nacional de Cuidados e acompanhar a execução do mesmo. Já ao segundo, compete promover

a intersetorialidade e gerenciar, articular, monitorar e avaliar as ações do Plano Nacional de Cuidados (Brasil, 2025a).

Em seu art. 2º, parágrafo único, o regulamento define que o planejamento estratégico do Plano Nacional de Cuidados será realizado por meio de portaria conjunta do Ministro de Estado do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome (MDS), da Ministra de Estado das Mulheres (MMULHERES) e da Ministra de Estado dos Direitos Humanos e da Cidadania (MDHC). A portaria deverá conter as ações e as entregas a serem ofertadas à população, as metas, os instrumentos de implementação, o período de vigência e os órgãos e as entidades responsáveis ou parceiros pela execução das ações (Brasil, 2025a).

Tendo em vista essa determinação, entrou em vigor a Portaria Conjunta MDS/MMULHERES/MDHC nº 35, de 11 de dezembro de 2025, que estabeleceu as ações do Plano Nacional de Cuidados, referente ao período de 2025 a 2027. O plano conta com 79 ações distribuídas em 5 eixos e 17 estratégias de ação. Os eixos são: (a) garantia de direitos e promoção de políticas para quem necessita de cuidados e para quem cuida de forma não remunerada; (b) compatibilização entre o trabalho remunerado, a educação e as necessidades familiares de cuidados; (c) trabalho decente para trabalhadoras domésticas e do cuidado remunerado; (d) reconhecimento e valorização do trabalho de cuidado em suas múltiplas expressões e transformação cultural rumo a uma organização social dos cuidados mais justa; e (e) governança e gestão do Plano Nacional de Cuidados (Brasil, 2025b).

A Política Nacional de Cuidados visa, primordialmente, garantir o direito ao cuidado de todas as pessoas, não se restringindo apenas ao direito de ser cuidado, mas também ao direito de cuidar e ao direito ao autocuidado. A legislação mencionada demonstra o objetivo do Estado brasileiro em promover o reconhecimento, a redução e a redistribuição do trabalho não remunerado e invisível do cuidado, realizado primordialmente pelas mulheres. Esses objetivos, inclusive, estão de acordo com a análise e a crítica que a Teoria Feminista do Direito realiza do fenômeno jurídico.

3 A Teoria Feminista do Direito e a desconstrução da neutralidade jurídica

Após dois séculos e meio de existência, o feminismo, enquanto movimento político, mostrou-se ser um movimento de grande influência, invadindo, também, o mundo da ciência, produzindo incômodos, questionamentos e lançando luzes teóricas e metodológicas sobre diversos temas, problemas e áreas de estudo. Uma das áreas de estudo que paulatinamente vem ganhando uma reflexão teórica feminista é a Teoria do Direito:

(...) a infiltração do feminismo na seara do Direito ainda é lenta, acanhada e modesta; embora venha acontecendo, paulatinamente, nas últimas três décadas em toda a América Latina. Esta expansão, todavia, não se dá, de maneira sistemática no âmbito das disciplinas dos cursos de Direito, mas por meio da produção teórica e do ativismo jurídico de algumas feministas comprometidas com a mudança de mentalidades e de práticas profissionais androcêntricas e sexista na área em comento. Tais iniciativas, no entanto, vêm sendo denominadas – e se autodenominando – de “Pensamento Jurídico Feminista” ou de “Teoria Feminista do Direito”, sem adotar, ao menos abertamente, a expressão “Feminismo Jurídico”, utilizada raramente por algumas poucas autoras, dentre as quais eu me incluo (Silva, 2019, p. 128).

A Teoria Feminista se debruça no Direito como uma construção sob o olhar masculino, o que acaba por colocar a mulher em posição secundária e estigmatizada no ordenamento jurídico pátrio. Aquela surge com uma proposta de emancipação das mulheres e do próprio Direito, reconstruindo suas bases de maneira mais igualitária. Assim, sua análise é:

Uma reflexão filosófica-jurídica que analisará e informará – como é próprio da Teoria do Direito e da Jurisprudência (consoante a

genealogia intelectual anglo-saxônica ou alemã) – os preceitos legais, a Dogmática, a Jurisprudência, as práticas jurídicas de outros níveis, sempre de um ponto de vista crítico feminista (Beleza, 1990, p. 272).

Ocorre que, como apontado por Mackinnon (1989, tradução nossa), a Teoria do Direito, enquanto ciência, precisa ter suas bases fincadas na neutralidade política e ideológica, para que se garanta a isonomia entre os indivíduos, a objetividade e a aplicabilidade universal. Porém, não é possível apontar neutralidade científica quando os pesquisadores, ou mesmo os legisladores, historicamente pertencem em sua maioria a um único sexo. A ausência de neutralidade científica no Direito, decorre da atribuição histórica de determinados papéis aos homens e às mulheres, fazendo com que o caráter descritivo e, principalmente, o caráter prescritivo da Teoria do Direito acompanhe a criação de estereótipos de gênero, promovendo consequências negativas até hoje para as mulheres. Assim, parte-se da premissa de que a Teoria do Direito é uma ciência criada por e para homens, o que fez com se tornasse excludente, particularmente em relação às mulheres:

No âmbito da separação entre o público e o privado, as mulheres estiveram, ao longo de séculos, estritamente reclusas ao lar, enquanto os homens eram livres para transitar entre a política e o âmbito privado. Neste sentido, as mulheres possuem o papel de emancipadoras dos homens, pois, com o exercício de suas tradicionais atribuições, vinculadas ao cuidar, permitem que eles se emancipem de suas relações privadas e adentrem no mundo público para exercer o que seria o seu trabalho natural. Dessa feita, foram os homens que criaram as principais instituições que permanecem na atualidade, como o Estado e o Direito, dada a impossibilidade das mulheres participarem destes processos. Entretanto, mesmo que emancipados do âmbito privado e da casa, eles mantêm o comando do âmbito público e do lar privado, pois são os responsáveis por comandar a máquina patriarcal. Isso se dá pela construção histórico-social ocidental que vincula o homem à força, inteligência e poder; já a mulher, à pureza, docilidade e servidão. Diante deste cenário,

em que as mulheres foram, durante muito tempo, impossibilitadas de acessar o espaço público e tudo a ele inerente, coube aos homens fundar as estruturas das sociedades modernas, o que inclui a ciência jurídica (Garcia; Azevedo, 2019, p. 20).

Constata-se com a Teoria Feminista do Direito, que o Direito é uma das disciplinas que, em termos relativos, tem sido pouco abordada a partir das diversas perspectivas teóricas feministas. Rubio (2008) aduz que o conjunto das Ciências Sociais, especialmente a História, foram convertidos com rapidez em saberes cujos paradigmas fundamentais foram questionados, e nos quais a denúncia do androcentrismo (humanidade centrada na figura do homem e, conseqüentemente, as ciências) e sua definição como um viés teórico e ideológico que impedia de analisar sociologicamente as formações sociais em que os homens e as mulheres estavam envolvidos e que isso implicava em uma interpretação naturalista de seus papéis, funções e status sociais, desempenharam um papel crítico central. Entretanto, com as Ciências Jurídicas, não aconteceu o mesmo.

Mackinnon (1989) ressalta que quanto mais o Direito se mostra implacavelmente neutro, mais masculino é; quanto mais cego em relação ao sexo, mais cego é com relação ao sexo do padrão que está sendo aplicado e, por fim, quanto mais em conformidade está com o precedente, com os fatos, com a intenção legislativa, mais reforça as normas socialmente masculinas e impede o questionamento se o seu conteúdo possui um ponto de vista específico, que para a autora, é o ponto de vista masculino.

O Estado, coercitiva e autoritariamente, constitui a ordem social no interesse dos homens como gênero, por meio de suas normas legitimadoras, da relação com a sociedade e de políticas materiais. Ele alcança esse objetivo por meio da incorporação e da reafirmação do controle masculino sobre a sexualidade feminina em todos os níveis, ocasionalmente suavizando, qualificando ou proibindo juridicamente seus excessos quando necessário para a normalização (Mackinnon, 1983, p. 644) (tradução nossa).

Segundo Tavares e Lois (2016), para Mackinnon, o Direito não é neutro, mas masculino em sua criação, interpretação e aplicação, como reflexo do poder hegemônico dos homens sobre as mulheres. O Direito não é dotado de neutralidade e objetividade, mas sim de uma visão de uma sociedade cujas instâncias de poder são controladas pelos homens e cujas estruturas ele reproduz, extraindo desse espelhamento sua legitimação. Com isso, o Estado e o seu produto, o Direito, “reforça a divisão do poder que já existe na sociedade patriarcal e a traduz como objetividade científica, denominando-a de teoria do direito quando o que se tem é a teoria masculina do direito” (Tavares; Lois, 2016, p. 161 e p. 162).

Segundo Santos (2021), Mackinnon demonstra que tanto na lei quanto em decisões judiciais, atos corriqueiros das experiências das mulheres, como os estupros, têm sido desprezados, rebaixados e tornados invisíveis em relação ao que é revelado como sério ou relevante para o Direito, uma vez que este expressa o ponto de vista masculino e desconhece as problemáticas femininas, gerando descrença e impunidade no que tange, por exemplo, a atos de violência pelos quais as mulheres sofrem. Outro exemplo de experiência feminina que é invisível ao Direito é o trabalho do cuidado, realizado massivamente por mulheres. Entretanto, no Brasil essa realidade está mudando após a instituição da Política Nacional de Cuidados que demonstra, na prática normativa, diversos pressupostos centrais da Teoria Feminista do Direito, especialmente ao romper com a invisibilidade histórica do cuidado e ao questionar a pretensa neutralidade do Direito.

4 O Cuidado como Categoria Jurídica: uma Leitura Feminista da Política Nacional de Cuidados

A Lei nº 15.069, de 23 de dezembro de 2024, que instituiu a Política Nacional de Cuidados no Brasil, torna visível uma situação que o Direito tradicional invisibilizou durante décadas: o trabalho invisível do cuidado, realizado massivamente por mulheres. Segundo a legislação, o cuidado é o trabalho

cotidiano de produção de bens e serviços necessários à sustentação e à reprodução diária da vida humana, da força de trabalho, da sociedade e da economia e à garantia do bem-estar de todas as pessoas (Brasil, 2024).

Como bem preceituado por Mackinnon (1983), o Direito foi construído a partir de experiências masculinas, deslocando à esfera privada atividades desempenhadas majoritariamente por mulheres. Nesse âmbito privado, as relações devem ser pautadas pela autonomia pessoal de cada indivíduo. Entretanto, a Teoria Feminista do Direito denuncia essa visão do fenômeno jurídico, sendo que a Política Nacional de Cuidados é um exemplo prático da crítica realizada, uma vez que reconhece o cuidado como um direito e uma necessidade social, deslocando-o do âmbito exclusivamente doméstico e familiar (privado) para o campo das responsabilidades públicas e estatais (público).

A legislação ressalta que o direito ao cuidado, que engloba o direito a ser cuidado, a cuidar e ao autocuidado, é dever do Estado, compreendidos a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, em corresponsabilidade com as famílias, o setor privado e a sociedade civil (Brasil, 2024). Com isso, demonstra-se que a relação entre o público e o privado, em que as mulheres estiveram, ao longo dos séculos, estritamente reclusas ao âmbito privado, não é estanque.

A legislação também inova ao reconhecer o cuidado como um trabalho socialmente necessário. A política, ao tratar o cuidado como atividade essencial à reprodução da vida e ao funcionamento da sociedade, dialoga com a Teoria Feminista do Direito ao abordar que a separação entre produção e reprodução, também não é estanque. A valorização jurídica do cuidado rompe com a lógica que tradicionalmente atribuiu valor apenas ao trabalho produtivo remunerado, tratado de forma central na economia formal e no âmbito do Direito do Trabalho clássico.

O trabalho invisível do cuidado foi tratado, historicamente, como um *ato de amor* e como experiência natural da *feminilidade*. Segundo Federici (2019), essa realidade persistiu por décadas, uma vez que o trabalho considerado produtivo era o trabalho remunerado. Ou seja, nessa lógica o trabalho considerado produtivo é apenas realizado em locais determinados (ex: chão da fábrica) e em determinados momentos específicos (âmbito público).

Essa ideologia que opõe a família (ou a comunidade) à fábrica, o pessoal ao social, o privado ao público, o trabalho produtivo ao improdutivo é funcional à nossa escravização na casa – que, na ausência de um salário, sempre aparenta ser um ato de amor (Federici, 2019, p. 77).

Além disso, a Teoria Feminista do Direito critica a neutralidade e a universalidade do sujeito de direito. O fenômeno jurídico não é neutro, isso compreende a sua criação, interpretação e aplicação, refletindo o poder hegemônico dos homens sobre as mulheres. Quando realizada uma leitura feminista do fenômeno jurídico, questiona-se a figura abstrata do “sujeito universal” do Direito, que ignora desigualdades estruturais de gênero (Tavares; Lois, 2016). A Política Nacional de Cuidados parte do reconhecimento de que o trabalho de cuidado é desigualmente distribuído na sociedade entre homens e mulheres, o que evidencia uma abordagem normativa sensível às assimetrias de gênero, ainda que não se trate de uma política exclusivamente voltada às mulheres (Brasil, 2024).

Essa perspectiva pode ser demonstrada por alguns dispositivos presentes na mencionada legislação. O art. 1º, evidencia que deve haver uma promoção da corresponsabilização social entre homens e mulheres pela provisão de cuidados. Ademais, um dos objetivos da política é promover o reconhecimento, a redução e a redistribuição do trabalho não remunerado do cuidado, realizado primordialmente pelas mulheres, e promover a mudança cultural relacionada à organização social do trabalho de cuidado conforme art. 4º, incisos VI e VIII (Brasil, 2024).

Segundo a legislação, essa corresponsabilização entre homens e mulheres pelos cuidados, significa o compartilhamento de responsabilidades pelo cuidado, de forma equitativa, entre mulheres e homens (art. 5º, inciso IV). Ademais, essa corresponsabilidade social entre homens e mulheres é um dos princípios que rege a política (art. 6º, inciso V). Essa corresponsabilização também é definida como uma das metas do Plano Nacional de Cuidados, que deve realizar uma estruturação de medidas para redução da sobrecarga de trabalho não remunerado que recai sobre as famílias, em especial sobre

as mulheres, com a promoção da corresponsabilidade social entre homens e mulheres (art. 9º, § 2º, inciso V) (Brasil, 2024).

Essa corresponsabilização redistribui as responsabilidades de cuidado entre o Estado, mercado, famílias e comunidade. Há um afastamento da responsabilização exclusiva das famílias, e principalmente das mulheres, propondo uma corresponsabilidade social e estatal, ainda que sua efetividade dependa de uma implementação concreta.

As mulheres são, majoritariamente, responsáveis por esse trabalho invisível do cuidado. Entretanto, a política reconhece que esse trabalho envolve múltiplas vulnerabilidades, relacionadas não apenas ao gênero, mas também à raça, classe, deficiência, envelhecimento e território. Essa perspectiva dialoga com uma leitura feminista da mencionada legislação, uma vez que enfatiza a interseccionalidade como elemento indispensável para a formulação e interpretação do Direito. A legislação define que as múltiplas desigualdades que atingem o cuidado perpassam por desigualdades sociais, estruturadas em diversas dimensões de exclusão e de subordinação com base em critérios de classe, sexo, raça, etnia, idade, território e deficiência que operam na estruturação e na reprodução das desigualdades sociais e na experiência de vida das pessoas e dos grupos sociais (Brasil, 2024).

Por fim, a política demonstra uma compreensão do Direito, não apenas como um sistema normativo neutro, mas como ferramenta de transformação social das relações sociais, coadunando-se com os objetivos da Teoria Feminista do Direito de demonstrar como o fenômeno jurídico pode transformar uma sociedade estruturada em um sistema patriarcal, em uma sociedade mais equânime. A política, ao intervir em uma estrutura historicamente naturalizada, qual seja, a feminização do cuidado, assume um papel potencialmente emancipatório.

A Lei nº 15.069/2024, ao tratar do trabalho invisível cuidado como uma categoria que deve ser analisada sob a perspectiva de gênero, demonstra, na prática, como se deve tratar o fenômeno jurídico sob uma perspectiva feminista. A legislação traz à tona o papel primordial da mulher no trabalho produtivo e reprodutivo da sociedade, como aduz Bartlett (1990). Segundo a teórica, ao se analisar o fenômeno jurídico, deve-se questionar a pergunta pela mulher: as mulheres estão sendo levadas em consideração? Se sim,

em que sentido? Se não, como a omissão pode ser corrigida? Que diferença faria corrigir tal omissão? Ao estudar a mencionada legislação, percebe-se que ela visa corrigir uma omissão histórica do Direito ao tratar de um trabalho realizado massivamente por mulheres e que era desconsiderado pela legislação e no discurso de promoção de direitos.

Ademais, a legislação auxilia o Poder Judiciário no momento da tomada de decisões. Ao apontar que o trabalho invisível do cuidado deve ser pautado na corresponsabilidade entre homens e mulheres, o ponto de partida para a análise de determinadas situações, como por exemplo, ações de alimentos, começará a ser observada sob uma perspectiva de gênero. Ou seja, o quanto uma mulher priva sua autonomia e liberdade ao dispender tempo ao cuidado de outras pessoas e o quanto isso contribui à sustentação e à reprodução diária da vida humana. Bartlett (1990) denomina esse raciocínio de raciocínio prático feminista.

Esse raciocínio pode ser aplicado também nos casos envolvendo vaga em creche. Segundo Chasin *et al.* (2023), decisões que englobam pedido de vaga em creche necessitam de uma análise que envolvam três características: (a) distribuição das tarefas de cuidados para com os filhos de maneira equitativa entre mães e pais; (b) promover a proporcionalidade de uma rotina de trabalho compatível com a vivência da parentalidade; e (c) ofertar serviços públicos suficientes para promover não apenas o direito ao trabalho de homens e mulheres, mas o direito das crianças à proteção integral.

Verifica-se uma distorção da função da escola em decorrência do não reconhecimento de que crianças de todas as idades demandam cuidados, os quais acabam por ser atribuídos a mulheres (em geral mães, em detrimento de suas vidas pessoais e profissionais). A ausência desses três elementos denota uma questão de desigualdade estrutural de gênero, com desvantagem social para as mulheres (Chasin *et al.*, 2023, p. 484).

5 Conclusão

A Política Nacional de Cuidados demonstra, na prática, como uma leitura e um estudo do fenômeno jurídico, sob a luz da Teoria Feminista do Direito, é importante para que estruturas patriarcais sejam desestabilizadas. A legislação, ao frisar que o cuidado é primordialmente realizado por mulheres, ressalta como o tema deve ser analisado sob uma perspectiva de gênero. Ademais, materializa a Teoria Feminista do Direito ao reconhecer desigualdades estruturais, valorizar experiências femininas invisibilizadas, questionar a divisão sexual do trabalho e atribuir ao Estado responsabilidade na garantia do cuidado.

Essa análise evidencia uma ruptura significativa com a tradição jurídica que historicamente invisibilizou o trabalho do cuidado e o confinou à esfera privada, naturalizando sua atribuição às mulheres. Ao reconhecer o cuidado como um direito, um trabalho socialmente necessário e uma responsabilidade compartilhada entre Estado, mercado, famílias e sociedade civil, a Lei nº 15.069/2024 desloca essa atividade do campo da suposta neutralidade para o centro das políticas públicas e da normatividade jurídica.

Sob uma perspectiva feminista, a política representa a superação parcial da ficção da neutralidade do Direito, ao admitir expressamente as desigualdades estruturais de gênero que permeiam a organização social do cuidado. Ao promover a corresponsabilização entre homens e mulheres e ao reconhecer as múltiplas desigualdades que atravessam essa atividade, de classe, raça, deficiência, idade e território, a legislação incorpora uma leitura interseccional que dialoga diretamente com as críticas formuladas pelas teóricas feministas ao sujeito jurídico abstrato e universal.

Além disso, ao valorizar juridicamente o trabalho historicamente considerado improdutivo, a Política Nacional de Cuidados questiona a separação clássica entre produção e reprodução que sustentou a marginalização das experiências femininas no Direito. Esse movimento normativo concretiza, na prática, os pressupostos centrais da Teoria Feminista do Direito, ao reconhecer que a sustentação da vida humana e da economia

depende de atividades tradicionalmente desempenhadas por mulheres e sistematicamente desprovidas de proteção jurídica.

A política também inaugura novas possibilidades interpretativas para o Poder Judiciário, ao fornecer parâmetros normativos sensíveis às desigualdades de gênero em temas como alimentos, divisão de responsabilidades parentais, acesso a creches e proteção social de pessoas cuidadoras. Ao permitir que o cuidado seja considerado como trabalho e como fator de vulnerabilização econômica, a legislação contribui para decisões mais equitativas e alinhadas à realidade social.

Por fim, embora sua efetividade dependa da implementação concreta de políticas públicas, financiamento adequado e articulação federativa, a Política Nacional de Cuidados representa um avanço normativo relevante no enfrentamento das desigualdades de gênero estruturais no Brasil. Trata-se de um exemplo de como o Direito pode atuar como instrumento de transformação social, rompendo com padrões patriarcais historicamente naturalizados e promovendo uma reorganização mais justa da vida social.

Assim, a institucionalização do cuidado como categoria jurídica não apenas materializa as críticas feministas ao androcentrismo do Direito, como também sinaliza a possibilidade de construção de um ordenamento jurídico mais sensível às experiências das mulheres e comprometido com a promoção da igualdade substantiva.

6 Referências

BARTLETT, Katharine. Feminist Legal Methods. *Harvard Law Review*, 1990. v. 103, n. 4, p. 829–p. 888.

BELEZA, Teresa. **Mulheres, direito, crime ou a perplexidade de Cassandra**. 1990. Tese (Doutorado em Direito) – Universidade de Lisboa, Lisboa, 1990.

BRASIL. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei da Câmara dos Deputados nº 5791, de 2019**. Institui a Política Nacional do Cuidado e dá outras providências. Autoria: Deputada Federal Leandre Dal Ponte. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, [2019]. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2227782>. Acesso em: 28 jan. 2026.

BRASIL. **Lei nº 15.069, de 23 de dezembro de 2024**. Institui a Política Nacional de Cuidados. Brasília, DF: Presidência da República, 2024. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2024/lei/L15069.htm. Acesso em: 28 jan. 2026.

BRASIL. **Decreto nº 12.562, de 23 de julho de 2025**. Regulamenta o art. 9º e o art. 11 da Lei nº 15.069, de 23 de dezembro de 2024, que institui o Plano Nacional de Cuidados. Brasília, DF: Presidência da República, 2025a. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2025/decreto/d12562.htm. Acesso em: 28 jan. 2026.

BRASIL. **Portaria Conjunta MDS/MMulheres/MDHC Nº 35, de 11 de dezembro de 2025**. Estabelece as ações do Plano Nacional de Cuidados. Brasília, DF: Presidência da República, 2025b. Disponível em: <https://in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-conjunta-mds/mmulheres/mdhc-n-35-de-11-de-dezembro-de-2025-675175343>. Acesso em: 28 jan. 2026.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Parecer da Comissão dos Direitos das Pessoas com Deficiência: Projeto de Lei nº 5.791, de 2019**. Relator: Deputado Federal Weliton Prado. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, [2024]. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=2429506&filename=PRL%201%20CPD%20=%3E%20PL%205791/2019. Acesso em: 28 jan. 2026.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Parecer de Plenário pela Comissão Especial aos Projetos de Lei nº 5.791, de 2019, e nº 2.762, de 2024**. Relatora: Deputada Federal Benedita da Silva. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, [2024]. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=2819848&filename=Tramitacao-PL%205791/2019. Acesso em: 28 jan. 2026.

CHASIN, Ana Carolina da Matta *et al.* "Filho (não é só) da mãe": O caso da vaga em escola em período integral. In: SEVERI, Fabiana Cristina (Org.). **Reescrivendo decisões judiciais em perspectivas feministas: a experiencia brasileira**. Ribeirão Preto: IEA-FDRP-USP, 2023, p. 472-496.

FEDERICI, Sílvia. **O ponto zero da revolução: trabalho doméstico, reprodução e luta feminista**. São Paulo: Elefante, 2019.

GARCIA, Anna Marcella Mendes; DE AZEVEDO, Camyla Galeão. (RE)PENSANDO O DIREITO: A NECESSIDADE DE TEORIAS FEMINISTAS DO DIREITO NO ENSINO JURÍDICO. **Revista de Pesquisa e Educação Jurídica**, v. 5, n. 1, p. 18-35, 2019.

MACKINNON, Catharine. **Toward a feminist theory of the state**. Cambridge: Harvard University Press, 1989.


RUBIO, Arantza Campos. Aportaciones iusfeministas a la revisión crítica del Derecho y a la experiencia jurídica. *In: Mujeres y Derecho: Pasado y presente. I Congreso multidisciplinar de la Sección de Bizkaia de la Facultad de Derecho, 2008.* p. 167 – 226.

SANTOS, Magda Guadalupe dos. O impacto da corporeidade nos escritos de Catharine MacKinnon na década de 1990. **Cadernos de Ética e Filosofia Política**, v. 39, n. 2, p. 45-56, 2021.

SILVA, Salete Maria da. Feminismo jurídico: um campo de reflexão e ação em prol do empoderamento jurídico das mulheres. **Revista do núcleo de estudos e pesquisas em gênero & direito (UFPB)**, v. 8, p. 127-150, 2019.

TAVARES, Ligia Maria Ladeira; LOIS, Cecília Caballero. Anotações sobre a teoria feminista do direito de Catharine MacKinnon. **Revista de Gênero, Sexualidade e Direito**, v. 2, n. 2, p. 151-170, 2016.

- 1 Para saber mais: <https://www.gov.br/mds/pt-br/acoes-e-programas/brasil-que-cuida/politica>. Acesso em: 28 jan. 2026.



Comunicação política como ferramenta de divulgação e efetivação de políticas públicas no Poder Executivo Federal

17

SUMÁRIO

1. Introdução
2. Políticas públicas como instrumento de concretização de direitos fundamentais e redução de desigualdades
3. Comunicação política como dimensão transversal do ciclo das políticas públicas
4. Desafios contemporâneos da comunicação política no ciclo das políticas públicas
5. Conclusão
6. Referências

Comunicação política como ferramenta de divulgação e efetivação de políticas públicas no Poder Executivo Federal

17

Natália Lucena dos Santos Graduada em Direito pela Universidade Católica de Santos (UNISANTOS). Mestranda em Direito pela (UNISANTOS).

RESUMO No Estado Democrático de Direito, as políticas públicas constituem o principal instrumento de concretização do projeto político legitimado pelo voto popular, orientando a atuação do Poder Executivo Federal desde o período eleitoral até o exercício do mandato. A formulação, implementação e avaliação dessas políticas inserem-se em um ciclo decisório contínuo, no qual a comunicação política assume papel estruturante. Para além da divulgação institucional, a comunicação política contribui para a formação da agenda governamental, para a viabilização da implementação das ações estatais e para o controle social sobre os resultados alcançados. No contexto de uma sociedade globalizada e digital, esta interlocução passa por uma transformação no que se refere ao diálogo entre Estado e sociedade. Nesse cenário, o presente ensaio analisa a comunicação política como dimensão transversal ao ciclo das políticas públicas no âmbito do Poder Executivo Federal, destacando seus fundamentos democráticos e os desafios contemporâneos.

PALAVRAS-CHAVE

Políticas públicas -
Comunicação política - Poder
Executivo Federal - Ciclo de
políticas públicas - Democracia

1 Introdução

No Estado Democrático de Direito, a formulação e a implementação de políticas públicas pelo Poder Executivo Federal não se iniciam apenas após a posse dos governantes eleitos, mas encontram seu marco inicial ainda no período de campanha eleitoral. É nesse momento que os candidatos ao exercício do poder político apresentam à sociedade projetos, diretrizes e propostas que traduzem a concepção de país que pretendem construir por meio da adoção de determinadas políticas públicas. O processo eleitoral, portanto, não se limita à escolha de representantes, mas constitui espaço fundamental de apresentação, disputa e legitimação de agendas políticas que orientarão a ação governamental.

Nesse contexto, a comunicação política assume papel central ao permitir a transmissão dessas propostas aos cidadãos, funcionando como instrumento de mediação entre candidatos e eleitorado. Por meio dela, são divulgadas as promessas de governo, os valores defendidos e as prioridades políticas, possibilitando que os eleitores identifiquem afinidades programáticas e depositem seu voto de forma consciente. A comunicação política, assim, não apenas informa, mas também estrutura o debate público e influencia diretamente o processo de formação da vontade popular.

Ultrapassada a etapa eleitoral, a comunicação política não perde relevância. Ao contrário, ela se ressignifica no exercício do mandato, passando a desempenhar função estratégica na consolidação da legitimidade do governo eleito. A confiabilidade da atuação governamental passa a ser, em grande medida, aferida pela transparência de suas ações, pela coerência entre as promessas de campanha e as políticas efetivamente implementadas, bem como pela avaliação contínua da opinião pública. Nesse sentido, a comunicação torna-se instrumento essencial de prestação de contas, permitindo que a sociedade acompanhe, fiscalize e avalie o cumprimento dos objetivos estabelecidos no plano de governo previamente definido.

A centralidade da comunicação política na atuação do Poder Executivo Federal torna-se ainda mais evidente no contexto contemporâneo de uma sociedade profundamente marcada pela globalização e pela transformação

dos fluxos informacionais. Os meios tradicionais de divulgação de informações públicas, como os diários oficiais, os jornais impressos e os canais de televisão aberta, embora ainda relevantes do ponto de vista institucional, já não apresentam a mesma eficiência e capilaridade que possuíam em décadas passadas. A emergência do ambiente digital modificou substancialmente a forma como os cidadãos acessam informações, participam do debate público e interagem com o Estado.

Nesse cenário, a comunicação política passa a ocupar lugar de destaque, exigindo do Poder Executivo Federal a adoção de novas estratégias e canais capazes de dialogar com uma sociedade conectada, plural e heterogênea. Plataformas digitais, redes sociais e portais eletrônicos tornam-se meios privilegiados para a divulgação das ações governamentais, ampliando o alcance das informações e possibilitando maior proximidade entre governo e cidadãos. Ao mesmo tempo, tais instrumentos desafiam as formas tradicionais de comunicação estatal, impondo novos riscos, responsabilidades e limites jurídicos.

A comunicação política, portanto, não se restringe à mera divulgação das políticas públicas já formuladas, mas integra de maneira cada vez mais direta o próprio ciclo dessas políticas. Por meio de canais digitais, não apenas se comunicam ações e programas governamentais, mas também se coletam demandas sociais, percepções e informações que influenciam a formação da agenda pública e a definição de prioridades governamentais. Tal dinâmica revela-se particularmente relevante em um Estado federativo como o Brasil, marcado por grande extensão territorial, diversidade social, econômica e cultural, o que exige estratégias comunicacionais capazes de alcançar públicos distintos e captar múltiplas realidades.

Diante desse panorama, a comunicação política assume caráter estratégico tanto para a divulgação quanto para a efetivação das políticas públicas. Ao reduzir assimetrias informacionais, orientar o acesso aos programas governamentais e fortalecer a legitimidade democrática da ação estatal, a comunicação torna-se elemento indispensável para a concretização das políticas públicas contemporâneas.

Pelo exposto, o presente ensaio tem como finalidade analisar a comunicação política como ferramenta estratégica de divulgação e efetivação de políticas públicas no âmbito do Poder Executivo Federal, examinando seus fundamentos democráticos, seus desafios no contexto digital e seu papel na consolidação da relação entre governo e sociedade no Estado Democrático de Direito.

2 Políticas públicas como instrumento de concretização de direitos fundamentais e redução de desigualdades

As políticas públicas constituem o principal meio pelo qual o Poder Público viabiliza a concretização dos direitos fundamentais e promove a redução das desigualdades sociais, econômicas e regionais previstas na Constituição Federal de 1988. A ordem constitucional brasileira não se limita a enunciar direitos, mas impõe ao Estado deveres positivos de atuação, especialmente no que se refere aos direitos sociais, como saúde, educação, assistência social, moradia e proteção ao meio ambiente. Nesse contexto, a política pública emerge como instrumento jurídico-institucional indispensável para transformar comandos normativos abstratos em ações estatais concretas, capazes de produzir efeitos reais na vida social.

Sob essa perspectiva, a política pública não se confunde com atos administrativos isolados ou programas pontuais de governo, mas corresponde a um conjunto estruturado e contínuo de decisões, normas, planos e ações orientadas à consecução de objetivos públicos. Trata-se de mecanismo de mediação entre os fins constitucionalmente estabelecidos e os meios administrativos, financeiros e institucionais disponíveis para sua realização. A efetividade dos direitos fundamentais, portanto, depende diretamente da capacidade do Estado de formular e implementar políticas públicas consistentes, planejadas e juridicamente adequadas.

A definição das políticas públicas que serão priorizadas ao longo de determinado governo relaciona-se, nesse cenário, às características do projeto político assumido pelo chefe do Poder Executivo, às diretrizes programáticas adotadas e às concepções de desenvolvimento, justiça social e intervenção estatal que orientam sua atuação. Embora essas escolhas estejam submetidas a limites constitucionais, legais e orçamentários, elas refletem opções políticas legítimas acerca da alocação de recursos públicos, da organização administrativa e da condução da agenda governamental, influenciando diretamente a conformação das políticas implementadas.

A elaboração e a execução de políticas públicas, contudo, não se desenvolvem de forma imediata ou linear. Ao contrário, inserem-se em um ciclo decisório complexo, que envolve etapas interdependentes de identificação de problemas públicos, definição de prioridades, formulação de alternativas, implementação de ações e avaliação de resultados. Esse ciclo pressupõe planejamento de médio e longo prazo, coordenação entre diferentes órgãos e níveis da Administração Pública, além de capacidade técnica e institucional para lidar com a complexidade das demandas sociais. Trata-se, portanto, de um processo estruturante, que exige estabilidade decisória e continuidade administrativa para alcançar seus objetivos.

Elemento central desse processo é a escuta da sociedade, uma vez que a identificação dos problemas públicos e a definição das respostas estatais demandam conhecimento das realidades sociais que se pretende transformar. Tradicionalmente, essa escuta se materializa por meio de mecanismos institucionais de participação social, como conselhos de políticas públicas, conferências temáticas, audiências públicas e instâncias consultivas no âmbito da Administração Pública. Esses instrumentos desempenham papel relevante ao permitir a incorporação de diferentes perspectivas sociais no processo decisório estatal, contribuindo para a legitimidade e o aprimoramento das políticas formuladas.

Não obstante sua importância, os modelos tradicionais de participação e escuta social revelam limitações no contexto da sociedade contemporânea. Em geral, tratam-se de procedimentos marcados por elevado grau de formalização e burocratização, cujo ritmo nem sempre acompanha a velocidade das transformações sociais, econômicas e tecnológicas.

Além disso, a complexidade institucional desses espaços pode restringir a participação efetiva de determinados grupos sociais, dificultando a captação de demandas emergentes e a atualização contínua da agenda pública.

O processo de formulação de políticas públicas envolve, ainda, um percurso de amadurecimento técnico e político, no qual se articulam múltiplas etapas decisórias e negociações institucionais. Nesse percurso, torna-se imprescindível a observância de balizadores que orientam a atuação estatal, tais como os limites jurídicos impostos pela Constituição e pelo ordenamento infraconstitucional, as restrições orçamentárias, os condicionamentos políticos inerentes ao sistema democrático, bem como parâmetros éticos e morais que informam a legitimidade da ação pública. A desconsideração desses elementos pode comprometer tanto a eficácia quanto a aceitação social das políticas implementadas.

Diante dessas limitações, impõe-se a necessidade de refletir sobre novos modelos de interação entre o Poder Público e a sociedade ao longo do ciclo de formação das políticas públicas. A incorporação de mecanismos mais ágeis, inclusivos e capazes de dialogar com a complexidade da sociedade contemporânea mostra-se fundamental para aprimorar a identificação de problemas públicos e fortalecer a legitimidade das decisões estatais. Esses modelos devem complementar, e não substituir, as formas tradicionais de participação, ampliando as possibilidades de escuta social sem afastar-se dos limites institucionais e constitucionais que regem a Administração Pública.

Nesse sentido, a política pública reafirma-se como eixo estruturante da atuação do Poder Executivo Federal, articulando direitos fundamentais, planejamento estatal e participação social. A compreensão de seu caráter cíclico e dinâmico constitui pressuposto essencial para a análise do papel desempenhado por dimensões transversais, como a comunicação política, que passam a influenciar de maneira crescente todas as etapas do processo decisório estatal.

3 Comunicação política como dimensão transversal do ciclo das políticas públicas

A comunicação política ocupa posição central na dinâmica contemporânea de formulação, implementação e avaliação das políticas públicas, especialmente diante das transformações ocorridas no ambiente informacional e no modo como o Estado se relaciona com a sociedade. No âmbito do Poder Executivo Federal, a incorporação estratégica das redes sociais e das plataformas digitais tem se apresentado como possibilidade concreta de aprimoramento das atividades estatais, ampliando os canais de diálogo com a população e potencializando a participação social ao longo de todo o ciclo das políticas públicas.

As mídias sociais configuram espaços amplos e de acesso relativamente democrático, nos quais informações circulam de forma ágil e descentralizada, permitindo a interação direta entre governantes e cidadãos. Nesse contexto, impõe-se aos governos o desafio de identificar de que maneira esses ambientes podem ser utilizados não apenas como instrumentos de divulgação institucional, mas como canais efetivos de escuta social e de interlocução contínua com a sociedade. No campo das políticas públicas, essa interlocução revela-se especialmente relevante para a identificação de problemas públicos, a formulação de respostas estatais e o acompanhamento das ações implementadas.

A comunicação política, ao atravessar de forma transversal o ciclo das políticas públicas, influencia diretamente a etapa de formação da agenda governamental. Por meio das redes sociais, demandas sociais emergentes, percepções coletivas e insatisfações podem ser expressas de maneira mais imediata, fornecendo subsídios informais para a identificação de temas que demandam intervenção estatal. Embora tais manifestações não substituam os mecanismos institucionais formais de participação, elas ampliam o espectro informacional disponível ao Poder Público e contribuem para a compreensão mais ampla da realidade social.

No que se refere à implementação das políticas públicas, a comunicação política desempenha papel fundamental na divulgação das ações governamentais, na orientação da população acerca de seus direitos e no esclarecimento sobre os meios de acesso às políticas disponibilizadas. A efetividade de uma política pública, sobretudo na área social, depende em grande medida de que seus destinatários tenham conhecimento de sua existência, de seus objetivos e dos procedimentos necessários para usufruí-la. Nesse sentido, a comunicação não se limita a informar, mas constitui elemento essencial para a concretização material das políticas públicas, ao possibilitar que a população se aproprie das ações estatais.

Nesse cenário, ganha relevo a atuação do Poder Executivo por meio de perfis institucionais nas redes sociais, os quais passaram a adotar linguagens menos formais e mais acessíveis, em contraste com os modelos tradicionais de comunicação estatal. A utilização de recursos visuais, narrativas simplificadas e até mesmo elementos culturais próprios do ambiente digital, como memes, revela uma tentativa de aproximar a comunicação governamental de públicos historicamente menos alcançados pelos canais oficiais, em especial os jovens. Essa mudança de linguagem não implica, por si só, esvaziamento do conteúdo institucional, mas reflete uma adaptação comunicacional às dinâmicas contemporâneas de circulação da informação.

A adoção de linguagem mais acessível deve, contudo, estar acompanhada de responsabilidade institucional e compromisso com a clareza e a veracidade das informações divulgadas. A comunicação política exercida por perfis oficiais do governo carrega o peso da autoridade estatal e, por isso, deve observar os princípios da Administração Pública, especialmente a legalidade, a impessoalidade, a moralidade, a publicidade e a eficiência. Nesse contexto, o desafio reside em conciliar informalidade comunicacional com rigor informativo, de modo a preservar a credibilidade institucional e a confiança social nas ações governamentais.

Além de viabilizar o acesso às políticas públicas, a comunicação política nas redes sociais fortalece o papel da sociedade no monitoramento e na avaliação das ações estatais. Ao disponibilizar informações de forma mais ampla e acessível, o Poder Executivo cria condições para que os cidadãos acompanhem a execução das políticas, questionem seus resultados e

exercam controle social sobre a atuação governamental. A avaliação das políticas públicas, tradicionalmente restrita a órgãos técnicos e instâncias administrativas, passa a incorporar, ainda que de maneira informal, a percepção da opinião pública, expressa nos ambientes digitais.

Essa dimensão comunicacional da avaliação das políticas públicas reforça a lógica da accountability democrática, na medida em que amplia a visibilidade das ações governamentais e expõe o Poder Público ao escrutínio social contínuo. A comunicação política, nesse sentido, não se limita a um instrumento de legitimação discursiva, mas integra o próprio funcionamento do ciclo das políticas públicas, influenciando sua aceitação social, sua continuidade e seus ajustes ao longo do tempo.

Por fim, a utilização das redes sociais como canais de diálogo entre governo e sociedade evidencia a necessidade de compreender a comunicação política como dimensão transversal e estruturante da atuação estatal. Ao possibilitar a circulação de informações, a escuta social e o acompanhamento das políticas públicas, a comunicação política redefine as formas tradicionais de interação entre Estado e sociedade, inserindo-se de maneira indissociável no processo decisório governamental. Tal constatação revela-se particularmente relevante no âmbito do Poder Executivo Federal, cuja atuação se desenvolve em um contexto marcado pela diversidade social, territorial e cultural, exigindo estratégias comunicacionais capazes de dialogar com diferentes públicos e realidades.

4 Desafios contemporâneos da comunicação política no ciclo das políticas públicas

A incorporação da comunicação política como dimensão transversal ao ciclo das políticas públicas impõe ao Poder Executivo Federal o enfrentamento de desafios complexos, especialmente no contexto de um ambiente informacional marcado pela digitalização, pela intermediação tecnológica e pela intensificação do fluxo de informações. Se, por um lado, as plataformas

digitais ampliam as possibilidades de diálogo entre Estado e sociedade, por outro, introduzem novas assimetrias, riscos e tensões que impactam diretamente a legitimidade, a efetividade e a governança das políticas públicas.

As transformações no ambiente informacional alteraram de maneira significativa as dinâmicas tradicionais de circulação de informações públicas. A centralidade das redes sociais e das plataformas digitais como principais canais de comunicação deslocou o protagonismo do Estado na mediação da informação, inserindo atores privados, como empresas de tecnologia e provedores de plataformas, no centro do debate público. Essa mediação tecnológica influencia a visibilidade das políticas públicas, a formação da opinião pública e a própria percepção social acerca da atuação governamental, afetando etapas essenciais do ciclo das políticas públicas, desde a formação da agenda até a avaliação dos resultados.

Nesse cenário, a comunicação política passa a operar em um espaço caracterizado pela fragmentação da informação, pela lógica algorítmica e pela competição constante por atenção. As mensagens institucionais do Poder Executivo disputam espaço com conteúdos de natureza diversa, nem sempre pautados por critérios de veracidade ou interesse público. Essa dinâmica pode comprometer a capacidade do Estado de comunicar adequadamente suas ações e de assegurar que informações relevantes sobre políticas públicas alcancem seus destinatários, afetando, conseqüentemente, a efetividade das medidas implementadas.

Um dos desafios mais relevantes desse contexto é a disseminação de desinformação, que se manifesta por meio da circulação de informações falsas, imprecisas ou manipuladas, capazes de distorcer o debate público e minar a confiança social nas instituições. No âmbito das políticas públicas, a desinformação pode gerar resistência à implementação de programas governamentais, reduzir a adesão da população a determinadas políticas e comprometer a avaliação social de seus resultados. A propagação de narrativas desinformativas afeta, assim, não apenas a comunicação política, mas o próprio funcionamento do ciclo das políticas públicas.

A desinformação incide de maneira particular sobre políticas públicas de caráter sensível ou técnico, como aquelas relacionadas à saúde, ao meio ambiente e à assistência social, nas quais a compreensão adequada das

informações é fundamental para o engajamento da população. A circulação de conteúdos desinformativos pode levar à rejeição de políticas públicas baseadas em evidências científicas ou em critérios técnicos, criando obstáculos adicionais à atuação estatal e exigindo esforços comunicacionais contínuos por parte do Poder Executivo para restabelecer a confiança social e esclarecer informações distorcidas.

Além disso, a mediação da comunicação política por plataformas digitais suscita debates relevantes acerca da soberania informacional e dos limites da atuação do Poder Executivo Federal. A dependência de infraestruturas privadas para a difusão de informações públicas coloca em evidência a influência exercida por atores não estatais sobre o espaço público digital, inclusive no que se refere à moderação de conteúdos, à definição de critérios algorítmicos e à visibilidade das mensagens governamentais. Essa realidade impõe questionamentos sobre a capacidade do Estado de assegurar a circulação adequada de informações de interesse público em ambientes que não estão sob seu controle direto.

A soberania informacional, nesse contexto, relaciona-se à capacidade do Estado de proteger seus fluxos informacionais, garantir o acesso da população a informações públicas confiáveis e preservar a integridade do debate democrático. No entanto, a atuação do Poder Executivo Federal nesse campo encontra limites jurídicos, políticos e institucionais, especialmente no que se refere à liberdade de expressão, à proteção de dados pessoais e à autonomia das plataformas digitais. A formulação de estratégias de comunicação política deve, portanto, equilibrar a necessidade de enfrentamento da desinformação com o respeito aos direitos fundamentais e aos princípios constitucionais que regem a atuação estatal.

Diante desses desafios, torna-se evidente que a comunicação política no ciclo das políticas públicas não pode ser compreendida como atividade meramente instrumental ou acessória. Ao contrário, trata-se de dimensão estratégica da atuação governamental, cuja gestão adequada influencia diretamente a legitimidade, a efetividade e a sustentabilidade das políticas públicas. O enfrentamento da desinformação, a adaptação às lógicas do ambiente digital e a reflexão sobre a soberania informacional exigem

do Poder Executivo Federal não apenas capacidade técnica, mas também coordenação institucional e compromisso com valores democráticos.

Assim, a análise dos desafios contemporâneos da comunicação política evidencia a necessidade de aprimoramento contínuo das estratégias estatais de comunicação, de modo a assegurar que a transversalidade da comunicação no ciclo das políticas públicas contribua para o fortalecimento da democracia, para a ampliação do controle social e para a efetiva realização dos direitos fundamentais. Esses elementos se mostram centrais para a compreensão do papel da comunicação política na governança pública contemporânea e fundamentam as reflexões finais deste ensaio.

5 Conclusão

A análise desenvolvida ao longo deste ensaio evidenciou que as políticas públicas constituem o principal instrumento de atuação do Poder Executivo Federal para a concretização dos direitos fundamentais e para a redução das desigualdades estruturais que marcam a sociedade brasileira. Longe de se apresentarem como iniciativas pontuais ou meramente administrativas, as políticas públicas revelam-se como processos complexos, contínuos e estruturantes, inseridos em um ciclo decisório que envolve múltiplas etapas, atores e condicionantes institucionais. A compreensão desse caráter cíclico e dinâmico mostrou-se fundamental para o exame das transformações contemporâneas que atravessam a atuação estatal.

No primeiro tópico, destacou-se que a formulação e a implementação das políticas públicas demandam planejamento, coordenação interinstitucional e observância de balizadores jurídicos, políticos e éticos, bem como a escuta da sociedade como elemento de legitimação e aprimoramento das decisões governamentais. Evidenciou-se, ainda, que os modelos tradicionais de participação social, embora relevantes, enfrentam limitações no contexto da sociedade contemporânea, marcada pela aceleração das transformações sociais e pela crescente complexidade das demandas públicas. Essa constatação impõe a necessidade de refletir sobre formas

complementares de interação entre Estado e sociedade no processo de formação das políticas públicas.

A partir desse marco teórico, o segundo tópico demonstrou que a comunicação política não pode ser compreendida como etapa isolada ou acessória do ciclo das políticas públicas, mas como dimensão transversal que atravessa todas as suas fases. A comunicação política influencia a identificação de problemas públicos, viabiliza a divulgação e o acesso às políticas implementadas e fortalece o monitoramento e a avaliação das ações governamentais. Nesse contexto, a utilização das redes sociais e das plataformas digitais pelo Poder Executivo Federal apresenta-se como estratégia relevante para ampliar o diálogo com a sociedade, aproximar a linguagem institucional dos cidadãos e potencializar a efetividade das políticas públicas, desde que observados os princípios que regem a Administração Pública.

O exame da comunicação política no ambiente digital evidenciou, ainda, seu papel na ampliação da transparência e da accountability democrática. Ao facilitar o acesso às informações públicas, a comunicação política cria condições para que a sociedade exerça controle social sobre a atuação governamental, acompanhando a execução das políticas e avaliando seus resultados. Essa dimensão comunicacional reforça a legitimidade das políticas públicas e contribui para seu aperfeiçoamento contínuo, ao incorporar, ainda que de forma indireta, as percepções e demandas da opinião pública.

No terceiro tópico, aprofundaram-se os desafios impostos pelo ambiente informacional contemporâneo à transversalidade da comunicação política no ciclo das políticas públicas. A mediação da informação por plataformas digitais, a lógica algorítmica e a disseminação de desinformação emergem como fatores capazes de comprometer a efetividade das políticas públicas e a confiança social nas instituições. Evidenciou-se que a circulação de conteúdos desinformativos pode afetar tanto a adesão da população às políticas implementadas quanto a avaliação social de seus resultados, exigindo do Poder Executivo estratégias comunicacionais mais sofisticadas e contínuas.

Além disso, o debate acerca da soberania informacional revelou-se central para a compreensão dos limites e das possibilidades da atuação

estatal no ambiente digital. A dependência de infraestruturas privadas para a difusão de informações públicas impõe desafios à capacidade do Estado de assegurar a circulação adequada de conteúdos de interesse público, ao mesmo tempo em que exige respeito aos direitos fundamentais, à liberdade de expressão e à proteção de dados pessoais. Nesse contexto, a comunicação política deve ser orientada por critérios de responsabilidade institucional, transparência e compromisso democrático, evitando tanto a omissão estatal quanto intervenções que extrapolem os limites constitucionais.

Diante do exposto, conclui-se que a comunicação política constitui elemento indissociável do ciclo das políticas públicas no âmbito do Poder Executivo Federal, influenciando sua legitimidade, sua efetividade e sua sustentabilidade ao longo do tempo. A compreensão de sua transversalidade permite reconhecer que a comunicação não apenas divulga políticas já formuladas, mas participa ativamente de sua construção, implementação e avaliação. Em um contexto marcado pela complexidade informacional e pelos desafios do ambiente digital, o aprimoramento das estratégias de comunicação política revela-se condição necessária para o fortalecimento das políticas públicas e para a consolidação de práticas democráticas mais transparentes, inclusivas e responsivas às demandas da sociedade.

6 Referências

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br>. Acesso em: 20 jan. 2026.

BUCCI, Maria Paula Dallari. **Fundamentos para uma teoria jurídica das políticas públicas**. São Paulo: Saraiva, 2024.

CASTELLS, Manuel. **O poder da comunicação**. 2. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2015.

GOMES, Wilson. **A democracia digital e o problema da participação civil na decisão política**. Revista Fronteiras, Unisinos, 2005. GOMES, Wilson. Democracia digital: que democracia. II Encontro da Associação Nacional de Pesquisadores em Comunicação e Política. UFMG, Belo Horizonte, v. 5, 2007.

GOMES, Wilson. **Internet e participação política**. In: GOMES, Wilson; MAIA, Rousiley. Comunicação e democracia: problemas & perspectivas. São Paulo: Paulus, 2008.


GOMES, Wilson; MAIA, Rousiley CM. **Comunicação e democracia**: problemas e perspectivas. São Paulo: Paulus. 2008. GOMES, Wilson. Transformações da política na era da comunicação. São Paulo: Paulus, 2014.

HABERMAS, Jürgen. **Direito e democracia**: entre facticidade e validade. Tradução de Flávio Beno Siebeneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997. v. 2.

HOWLETT, Michael; RAMESH, M.; PERL, Anthony. **Política pública**: seus ciclos e subsistemas. Tradução de Francisco G. Heidemann. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

SECCHI, Leonardo. **Políticas públicas**: conceitos, esquemas de análise, casos práticos. 2. ed. São Paulo: Cengage Learning, 2016.

SUNSTEIN, Cass R. **#Republic**: divided democracy in the age of social media. Princeton: Princeton University Press, 2018.



Expansão da Jornada Curricular como Política Pública: análise da Escola em Tempo Integral

18

SUMÁRIO

1. Introdução
2. Evolução Histórica da Política Pública
3. Desenho Político do Programa no Ensino Regular
4. Ensino Técnico Profissionalizante
5. Conclusão
6. Referências

Expansão da Jornada Curricular como Política Pública: análise da Escola em Tempo Integral

18

Raquel Souza França Graduada em Direito pela Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF).

RESUMO O ensaio analisa a ampliação da jornada escolar como política pública educacional, com foco na Escola em Tempo Integral enquanto instrumento de formação integral de estudantes da educação básica. Partindo da educação como direito fundamental, o estudo investiga se essa política tem produzido efeitos qualitativos compatíveis com seus objetivos, sobretudo no atendimento a estudantes oriundos das classes populares. Para tanto, adota uma abordagem crítico-analítica, examinando a evolução histórica das políticas de tempo integral, o desenho institucional dos programas implementados e dados empíricos do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), referentes ao período de 2020 a 2024. Os resultados indicam crescimento progressivo das matrículas em tempo integral, evidenciando a centralidade do tema na agenda governamental. Contudo, conclui-se que a ampliação do tempo escolar, desacompanhada de investimentos proporcionais em infraestrutura, recursos pedagógicos e valorização profissional, não assegura, por si só, a efetividade da formação integral.

Palavras-chave

Educação — Integral — Política
— Pública — Infraestrutura

1 Introdução

A educação perpassa todas as etapas da vida de um integrante da sociedade civil até a sua morte. Dessa forma, é necessário ficar de olhos atentos, voltados ao conteúdo ofertado nas redes de ensino, sobretudo nas escolas públicas, pois é o setor responsável por abranger a maior parte dos estudantes. Aproximadamente 37.571.090 (trinta e sete milhões, quinhentos e setenta e um mil e noventa) crianças e adolescentes estão matriculados (INEP, 2024, p. 17) nas mais de 179.000 (cento e setenta e nove mil) escolas de educação básica espalhadas pelo país (INEP, 2024, p. 5).

Sabe-se que, para obter sucesso, a instituição que promove a educação precisa estar munida de bons recursos institucionais; dessa forma, por se tratar de um direito constitucional, disciplinado pelos artigos 6º, 205 e 227 (Brasil, 1998), o plano político desenvolve, eventualmente, estratégias para redesenhar a trajetória formacional de um membro da rede de ensino básica. Dentre esses mecanismos, criou-se a Escola de Tempo Integral, que, embora tenha contado com diversos nomes ao longo de sua trajetória, foi fundada com o propósito de *“contribuir para a formação integral de crianças, adolescentes e jovens, [...] ampliando a oferta de saberes, métodos, processos e conteúdos educativos”* (Brasil, 2007, p. 2).

Nesse sentido, o presente estudo investiga em que medida essa ferramenta, ligada à educação básica e que, em larga escala, atende à classe popular, tem surtido efeitos positivos sob um viés qualitativo. Mais precisamente, buscou responder à seguinte pergunta-problema: como o Ensino Integral vem exercendo, com excelência, seu papel pedagógico para a sociedade civil, contribuindo para a formação de um indivíduo assistido por políticas públicas? Para tentar responder a essa pergunta, foram utilizados dados extraídos do site do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), no período compreendido entre 2020 e 2024.

Os resultados obtidos revelaram-se promissores, contudo, apesar de se apresentar como uma política pública com a intenção de ampliar as oportunidades educacionais, esta última demanda uma análise criteriosa quanto à sua efetividade concreta. Sendo assim, o presente estudo propõe-se

a examinar essa política sob uma perspectiva crítica, considerando seus fundamentos históricos, seu desenho institucional e os dados empíricos disponíveis ao público. Ao problematizar a ampliação da jornada escolar como resposta estatal às desigualdades educacionais, busca-se compreender se essa estratégia tem sido capaz de produzir resultados qualitativos compatíveis com seus objetivos, especialmente no que se refere à formação integral de estudantes oriundos das camadas populares.

2 Evolução Histórica da Política Pública

Cada pessoa carrega consigo mazelas particulares, extraídas do contexto em que está inserida. Por essa razão, famílias em desvantagem social, em geral, encontram dificuldade em condicionar uma trajetória de ensino estabilizada e sem intercorrências às crianças e adolescentes. Trajetória de ensino essa, que passa a ser dever do Estado enquanto agente de promoção da educação, independentemente da origem social e condição socioeconômica.

Isto posto, é fundamental ter em mente a diferença entre o conceito de educação integral e de educação em tempo integral, sendo este referente à carga horária mínima de sete horas diárias de atividades educativas promovidas pela escola (Brasil, 1996; 2001; 2014), e aquele participando do conjunto de conhecimentos acumulados ao longo da vida (Coelho, 2009, p. 90), estando presentes saberes escolares e práticas sociais.

À vista disso, objetivando cumprir as determinações expressas da Constituição da República Federativa do Brasil, de assegurar o direito à educação (Brasil, 1998, art. 6º), é que os parlamentaristas se debruçam sobre o desenho de políticas públicas e ações afirmativas. É certo que esse encargo não será mitigado com meros investimentos em infraestrutura, uma vez que os elementos relacionados à permanência de um estudante vão muito além dos recursos disponibilizados em sala de aula.

Conforme os apontamentos de Junior e Mól (2023, p. 147), na década de 1990 houveram tentativas de implementar programas de tempo integral na educação básica, a saber: o Projeto Minha Gente (PMG) (Brasil, 1991), na vigência do governo Fernando Collor, e o Programa Nacional de Atenção à Criança e ao Adolescente (Pronaica) (Brasil, 1993), na regência de Itamar

Franco. Todavia, somente com o advento da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN) foi possível ampliar a jornada escolar no seu contraturno (Brasil, 1996, art. 34, § 2º).

Nessa esteira, em 2007, sob a direção do governo Lula, foi criado o Programa Mais Educação (PME), por meio da Portaria Normativa Interministerial nº 17, de 24 de abril de 2007 (Brasil, 2007), e implementado pelo Decreto nº 7.083/2010, que explorou diversas áreas do campo pedagógico, com a realização de oficinas atrativas para o seu público-alvo. A política perdurou até 2016, quando foi substituída pelo Novo Mais Educação (Brasil, 2016), do governo de Michel Temer.

Atualmente, o Brasil enfrenta a reformulação da política de ensino, com a promulgação do Programa Escola em Tempo Integral pela Lei nº 14.640 de 2023 (Brasil, 2023), estipulando os anos de 2024 e 2025 como período de adesão ao ciclo (MEC, 2025). Sendo assim, observa-se que o tema tem sido reiteradamente objeto de agenda política governamental, o que revela uma tendência de descontinuidade institucional, pois, em vez de promover avaliações e correções da estrutura anteriormente implementada, opta pela criação de novos programas, com pontuais alterações, que, dado o contexto, não apresentam resultado definitivo.

Nesse sentido, a recorrente substituição de programas não deve ser compreendida apenas como sinal de dinamismo estatal, mas também como reflexo de uma lógica fragmentada de formulação de políticas públicas, na qual a inovação meramente formal aparenta atender mais às estratégias de promoção no jogo político do que, propriamente, à construção de uma política educacional contínua e efetivamente orientada às necessidades do estudante.

3 Desenho Político do Programa no Ensino Regular

Cumprе ressaltar que a ação governamental objeto deste estudo é de cunho reparador, buscando reduzir as desigualdades sociais. Deste modo, sua criação, assim como sua manutenção, necessita estar atrelada a um estudo cotidiano da realidade enfrentada por seus assistidos. Todavia,

diante do grande alcance de pessoas que essa política já atingiu, torna-se fundamental desenvolver medidas que englobam a maioria dos casos, sem perder a sua eficiência.

Alguns autores, como Guillarducci (2019, p. 163), entendem que atitudes como estas não são capazes de atender aos problemas reais vivenciados pela sociedade, de modo que apenas performam um desenho político *"direcionado às instituições escolares e estudantes com elevado índice de vulnerabilidade socioeconômica e defasagem escolar"*, de forma generalizada. Acontece que, conforme se verá a seguir, os indicadores publicizados pelo Governo Federal demonstram que a política tem surtido efeitos positivos, com crescimento controlado do número de atendidos.

Tabela 1: Número de estudantes matriculados na rede de ensino básica, segundo os Resultados do Censo Escolar do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP) entre 2020 e 2024 - Brasil 2025.

	ANO				
	2020	2021	2022	2023	2024
ENSINO INFANTIL	8.829.795	8.319.399	9.028.764	9.461.155	9.491.894
EM TEMPO INTEGRAL	2.707.823,15	2.621.055,38	2.895.256,33	3.145.179,51	3.329.740,22
ENSINO FUNDAMENTAL	26.718.830	26.515.601	26.452.228	26.108.208	26.002.356
EM TEMPO INTEGRAL	2.137.506,40	2.545.497,70	3.306.528,50	3.890.122,99	4.212.381,67
ENSINO MÉDIO	7.550.753	7.770.557	7.866.695	7.676.743	7.790.396
EM TEMPO INTEGRAL	996.699,40	1.204.436,34	1.494.672,05	1.566.055,57	1.752.839,10

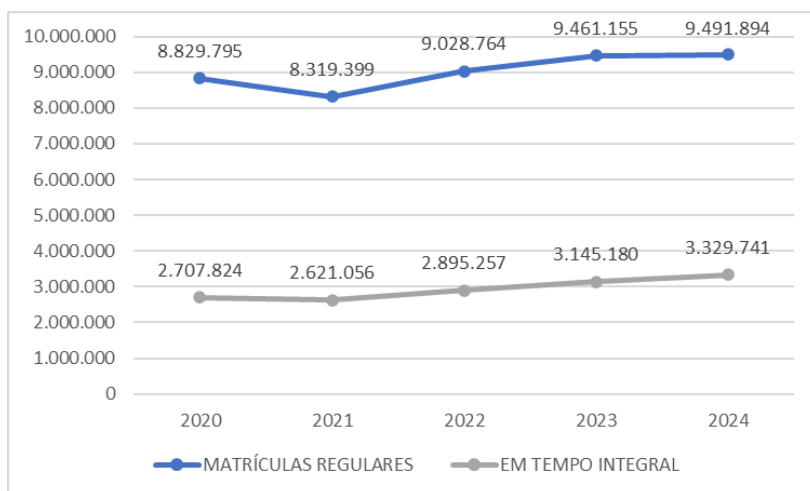
Anísio Teixeira (INEP) entre 2020 e 2024 - Brasil 2025.

Fonte: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), 2025.

Para chegar a esses resultados, foi preciso acessar o site oficial do INEP, por meio do endereço eletrônico: <https://www.gov.br/inep/pt-br/areas-de-atuacao/pesquisas-estatisticas-e-indicadores/censo-escolar/>

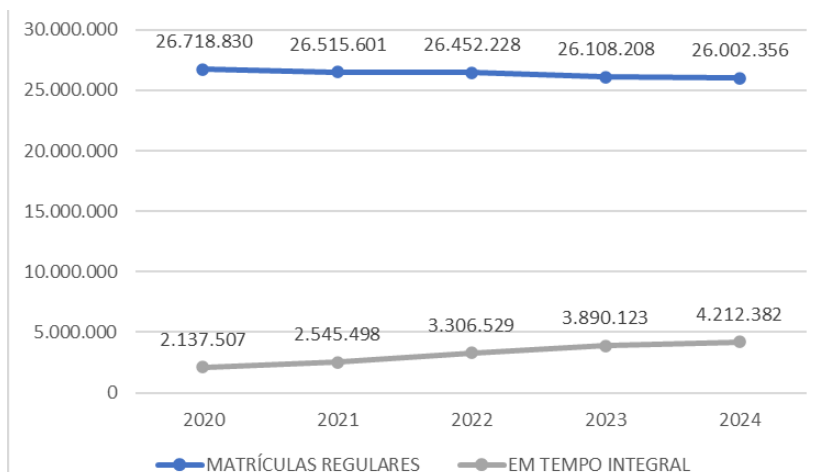
resultados, no qual os dados coletados foram extraídos exclusivamente dos Resumos Técnicos dos anos indicados acima, correspondendo às escolas públicas e privadas. Destaca-se que as informações sobre o número de matrículas no ensino em tempo integral foram apresentadas no formato de porcentagem, ao passo que foram convertidas em números naturais e serão arredondadas para o decimal mais próximo no gráfico elaborado em seguida. Ressalta-se, ainda, que os Resumos Técnicos de 2020 e 2021 não continham a porcentagem de alunos em tempo integral na educação infantil, pelo que foram utilizados os valores descritos no último Resumo Técnico publicado pelo INEP (2024).

Gráfico 1: Evolução do número de matrículas na Educação Infantil em Tempo Integral, segundo os Resultados do Censo Escolar do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP) entre 2020 e 2024 - Brasil 2025.



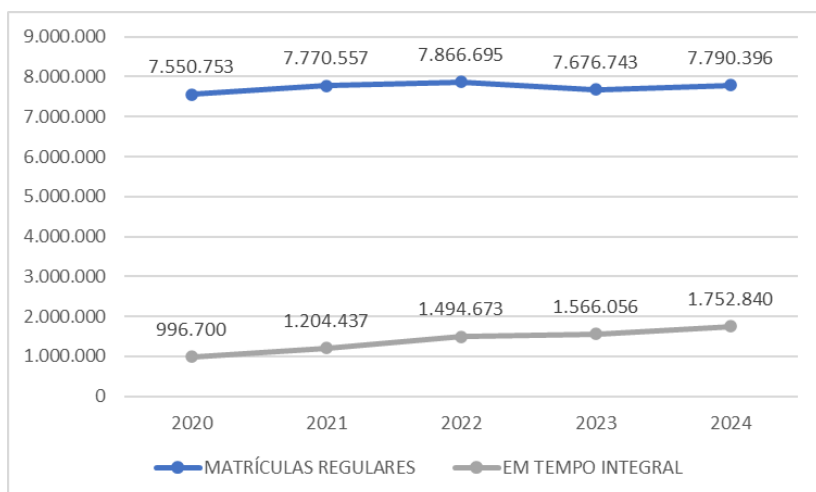
Fonte: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), 2025.

Gráfico 2: Evolução do número de matrículas no Ensino Fundamental em Tempo Integral, segundo os Resultados do Censo Escolar do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP) entre 2020 e 2024 - Brasil 2025.



Fonte: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), 2025.

Gráfico 3: Evolução do número de matrículas no Ensino Médio em Tempo Integral, segundo os Resultados do Censo Escolar do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP) entre 2020 e 2024 - Brasil 2025.



Fonte: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), 2025.

O ensino empregado pelas escolas públicas, inscritas no programa de tempo integral, atribui ao estudante uma gama de conhecimentos que não são oferecidos no currículo ordinário. Expandindo, assim, a bagagem sociocultural do jovem estudante e possibilitando um discernimento melhor das questões a ele apresentadas, por sua vez, demonstrando uma preparação em maior medida para as exigências da vida pós-ensino básico. Contudo, a limitada área de atuação que a própria estrutura de uma instituição de ensino atinge leva a crer que o conteúdo proposto poderia ser mais aproveitado se os espaços de utilização fossem mais qualificados.

Da mesma forma, embora os números apresentados indiquem crescimento progressivo no número de matrículas, tal expansão não pode ser considerada, por si só, como sinônimo de qualidade pedagógica. A absorção de um contingente elevado de matrículas demanda investimentos proporcionais em infraestrutura física, recursos pedagógicos e formação adequada dos profissionais envolvidos, sob pena de esvaziar o próprio sentido da educação integral. Tendo em vista que o crescimento acelerado e desacompanhado de fiscalização pode acarretar mera ampliação da permanência do estudante no espaço escolar, sem assegurar, contudo, a efetivação da política pública.

Isso não se traduz como fator de impedimento para a sua realização; apenas serve como indicativo para o fomento de parcerias como, por exemplo, com o setor privado, capaz de contribuir com uma experiência prática além do que é ensinado em sala de aula. Pois, conforme mencionado no tópico anterior, a ampliação da jornada escolar deve considerar elementos além das matérias presentes na grade curricular do programa, sobretudo quando seus efeitos pretenderem recair sobre os estudantes das classes populares.

4 Ensino Técnico Profissionalizante

No século XX, a demanda por profissionais capacitados crescia, diante da expansão de grandes indústrias no território brasileiro. Em razão disso, as primeiras escolas técnicas criadas tinham seu ensino voltado a esse setor, tais como o Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI),

em 1942, e o Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial (SENAC), em 1946. Por outro lado, a década de 60 teve um marco relevante com relação à aprendizagem dos jovens, uma vez que as políticas públicas existentes não eram capazes de apresentar resultados satisfatórios, de modo que a classe popular suplicava por políticas públicas educacionais (Assis *et al.*, 2015, p. 4), podendo vir a possibilitar a mitigação desse conflito. Foi diante desse cenário que promulgou-se a Lei de Diretrizes e Bases nº 4.024 ao final de 1961.

Essa tentativa impositiva de capacitar os jovens de 2º grau, por meio da Lei nº 5.962, de 1971, tinha duas nuances: a primeira era que o ensino técnico era totalmente voltado às necessidades mecânicas do Estado, de modo que as matérias propedêuticas acabavam sendo deixadas de lado; a segunda era que essa carga extra poderia interferir no ingresso de alunos matriculados nessas instituições no ensino superior. Pois, em que pese a ideia vendida de que o ensino profissional abriria portas para o mercado de trabalho ao estudante, o mesmo geraria um desgaste superior em comparação aos que podem se valer do privilégio de se formar no ensino médio sem sequer trabalhar (Neta *et al.*, 2015, p. 10). De toda forma, o anseio não encontrou base sólida, sendo afastado pela Lei nº 7.044, de 18 de outubro de 1982, tornando facultativa a profissionalização ainda no ensino médio.

Avançando algumas décadas, é possível notar que os Institutos Federais, promovidos pela Lei nº 11.892 de 2008, orientados pelos princípios do trabalho, da ciência e da cultura, *“foram estabelecidos para expandir a oferta de educação profissional e tecnológica em todos os níveis e modalidades, do ensino básico à pós-graduação”* (Brazarotto; Venco, 2021, p. 7), fomentando a pesquisa e conciliando com o trabalho. Sua trajetória foi marcada por tensões entre a função social da educação profissional e os mecanismos seletivos que regulam o acesso, tornando competitivo o ingresso em uma educação com recursos federais de alta qualidade.

Todavia, apesar de as medidas adotadas objetivarem a escolarização em equilíbrio com a inserção produtiva no mercado, verifica-se que a realidade dos jovens brasileiros indica outro cenário. Conforme dados extraídos diretamente do IBGE, em 2024, 8,7 milhões de jovens entre 14 e 29 anos haviam abandonado ou nunca frequentado a escola, sendo que a

necessidade de trabalhar foi apontada como o principal motivo do abandono, mencionada por 42,0% dos entrevistados, revelando a centralidade do trabalho precoce como condicionante da evasão escolar (IBGE, 2025, s.p.).

Do ponto de vista de autores como Carrano *et al.*, o abandono escolar consegue ser um problema maior do que as reprovações dos alunos regularmente matriculados (Carrano *et al.*, p. 1); portanto, o ensino médio técnico, ao invés de assegurar permanência e conclusão do ensino escolar básico, pode elevar os números de evasão escolar, por não oferecer um panorama que atenda às necessidades dos socioeconomicamente vulneráveis, visto que um ensino de tempo integral não é palpável para jovens inseridos no mercado de trabalho como forma de complemento da renda familiar, fomentando um contexto de desigualdade face aos grupos elitizados que podem acessar o mesmo recurso educacional.

Com isso, os ensinamentos deixados por Manfredi (2002, p. 34) ilustram como a formação profissionalizante de um jovem aluno varia com o tempo e é moldada para atender “os modos de organização da população e de distribuição de riqueza e poder”. Por conseguinte, o papel da educação profissional e tecnológica por vezes traz um caráter subversivo, ao não atender às reais demandas e públicos-alvo tidos na concepção deste tipo de política, por não ser capaz de garantir ao jovem, além de sua plena formação, um meio de permanência e subsistência adequado às exigências de um ensino técnico em tempo integral.

5 Conclusão

Diante do percurso analítico desenvolvido, torna-se evidente que a política de Escola em Tempo Integral, embora inserida em um discurso de ampliação de oportunidades educacionais e de enfrentamento das desigualdades sociais, apresenta limites estruturais que comprometem sua efetividade enquanto política pública voltada à formação integral do estudante. A análise histórica das políticas educacionais brasileiras revela uma recorrente tendência à formulação de programas que privilegiam a expansão do acesso e o atendimento de metas quantitativas, em detrimento de investimentos

consistentes na qualidade das condições materiais, pedagógicas e humanas necessárias à sua consolidação.

Tal lógica não é inédita no campo educacional, uma vez que, conforme apontam Vieira e Souza Júnior, mesmo políticas amplamente difundidas no âmbito da educação profissional não foram capazes de atender integralmente à demanda existente, ainda que tenham apresentado crescimento expressivo no número de matrículas, justamente por não acompanharem a expansão com estrutura adequada e planejamento de longo prazo (Vieira; Júnior, 2016, p. 163).

No caso específico da Escola em Tempo Integral, observa-se que a ampliação da jornada escolar, isoladamente, não assegura a efetividade pedagógica nem a promoção de uma formação integral, principalmente quando desacompanhada de investimentos proporcionais em infraestrutura, condições materiais, organização curricular, políticas de permanência estudantil e valorização dos profissionais da educação. Sem estes fatores ocorrendo de forma concomitante, essa ampliação na educação em tempo integral tende a assumir um caráter meramente formal, esvaziando o conteúdo qualitativo que fundamenta a própria noção de educação integral.

Assim, conclui-se que a efetividade da Escola em Tempo Integral implica reconhecer que a consolidação de uma política de educação integral exige mais do que a ampliação do tempo escolar: demanda planejamento de longo prazo, estabilidade institucional, promoção da equidade e centralidade do estudante enquanto sujeito de direitos, sob pena de reiterar limites historicamente presentes nas políticas públicas educacionais brasileiras.

6 Referências

ALGEBAILLE, Eveline. **Escola Pública e Pobreza no Brasil: a ampliação para menos**. Rio de Janeiro: FAPERJ; Lamparina, 2009. Acesso em: 20 dez. 2025.

BELLO, Luiz. **Indicadores educacionais avançam em 2024, mas atraso escolar aumenta**. Agência IBGE Notícias: PNAD Contínua, 2025. Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/43699-indicadores-educacionais-avancam-em-2024-mas-atraso-escolar-aumenta>. Acesso em: 23 jan. 2026.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP). **Censo Escolar da Educação Básica 2024**: notas estatísticas. Brasília: INEP, 2025. Disponível em: https://download.inep.gov.br/publicacoes/institucionais/estatisticas_e_indicadores/notas_estatisticas_censo_da_educacao_basica_2024.pdf. Acesso em: 10 jan. 2026.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP). **Censo da Educação Superior**: resultados. Brasília: INEP, 2025. Disponível em: <https://www.gov.br/inep/pt-br/areas-de-atuacao/pesquisas-estatisticas-e-indicadores/censo-da-educacao-superior/resultados>. Acesso em 10 jan. 2026.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP). **Censo Escolar da Educação Básica 2024**: resumo técnico. Brasília: INEP, 2025. Disponível em: https://download.inep.gov.br/publicacoes/institucionais/estatisticas_e_indicadores/resumo_tecnico_censo_escolar_2024.pdf. Acesso em: 12 jan. 2026.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP). **Programa Mais Educação**: passo a passo. Brasília: INEP, 2009. Disponível em: https://download.inep.gov.br/download/censo/2009/mais_educacao.pdf. Acesso em: 14 dez. 2025.

BRASIL. **Decreto nº 7.083, de 27 de janeiro de 2010**. Dispõe sobre o Programa Mais Educação. Brasília: Diário Oficial da União, 2010. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/decreto/d7083.htm. Acesso em 20 dez. 2025.

BRASIL. **Decreto nº 139, de 14 de maio de 1991**. Dispõe sobre o Projeto Minha Gente e dá outras providências. Brasília: Diário Oficial da União, 1991. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/DNN/Anterior_a_2000/1991/Dnn139.htm. Acesso em: 20 dez. 2025.

BRASIL. **Lei nº 4.024, de 20 de dezembro de 1961**. Fixa as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Brasília: Diário Oficial da União, 1961. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4024.htm. Acesso em: 16 jan. 2026.

BRASIL. **Lei nº 5.692, de 11 de agosto de 1971 (Revogada)**. Fixa Diretrizes e Bases para o ensino de 1º e 2º graus, e dá outras providências. Brasília: Diário Oficial da União, 1971. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l5692.htm. Acesso em: 16 jan. 2026.

BRASIL. **Lei nº 7.044, de 18 de outubro de 1982 (Revogada)**. Altera dispositivos da Lei nº 5.692, de 11 de agosto de 1971, referentes a profissionalização do ensino de 2º grau. Brasília: Diário Oficial da União, 1982. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l7044.htm. Acesso em: 16 jan. 2026.

BRASIL. **Lei nº 8.642, de 31 de março de 1993.** Dispõe sobre a instituição do Programa Nacional de Atenção Integral à Criança e ao Adolescente–Pronaica e dá outras providências. Brasília: Diário Oficial da União, 1993. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1989_1994/l8642.htm. Acesso em: 21 dez. 2025.

BRASIL. **Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996.** Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Brasília: Diário Oficial da União, 1996. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9394.htm. Acesso em 21 dez. 2025.

BRASIL. **Lei nº 11.892, de 29 de dezembro de 2008.** Brasília: Diário Oficial da União, 2008 Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/lei/l11892.htm. Acesso em: 16 jan. 2026.

BRASIL. **Lei nº 14.640, de 31 de julho de 2023.** Institui o Programa Escola em Tempo Integral; e altera a Lei nº 11.273, de 6 de fevereiro de 2006, a Lei nº 13.415, de 16 de fevereiro de 2017, e a Lei nº 14.172, de 10 de junho de 2021. Brasília: Diário Oficial da União, 2023. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/Lei/L14640.htm. Acesso em: 27 dez. 2025.

BRASIL. Ministério da Educação (MEC). **Escola em Tempo Integral:** aberto período de adesão ao ciclo 2024-2025. Brasília, 2024. Disponível em: <https://www.gov.br/mec/pt-br/assuntos/noticias/2024/agosto/escola-em-tempo-integral-aberto-periodo-de-adesao-ao-ciclo-2024-2025>. Acesso em: 27 dez. 2025.

BRASIL. **Portaria MEC nº 1.144, de 10 de outubro de 2016.** Institui o Programa Novo Mais Educação, que visa melhorar a aprendizagem em língua portuguesa e matemática no ensino fundamental. Brasília: Diário Oficial da União, 2016. Disponível em: https://www.realsuperior.com.br/wp-content/uploads/2018/09/Portaria-MEC-n%C2%BA-1144_2016_Programa-Novo-Mais-Educa%C3%A7%C3%A3o.pdf. Acesso em 21 dez. 2025.

BRASIL. **Portaria Normativa Interministerial nº 17, de 24 de abril de 2007.** Institui o Programa Mais Educação que visa fomentar a educação integral de crianças, adolescentes e jovens, por meio do apoio a atividades socioeducativas no contraturno escolar. Brasília: Diário Oficial, 2007. Disponível em: https://www.gov.br/mec/pt-br/media/aceso_informacao/pdf-arq/port_17_120110.pdf. Acesso em: 20 dez. 2025.

CARRANO, Paulo Cesar Rodrigues; MARINHO, Andreia Cidade; OLIVEIRA, Viviane Netto Medeiros de. **Trajetórias truncadas, trabalho e futuro:** jovens fora de série na escola pública de ensino médio. São Paulo: Revista Scielo Brazil. v. 41, n. especial, p. 1439-1454, 2015. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S1517-9702201508143413>. Acesso em: 23 jan. 2026.

CENTRO DE REFERÊNCIAS EM EDUCAÇÃO INTEGRAL. **Mais Educação**. Cidade Escola Aprendiz: 2018. Disponível em: <https://educacaointegral.org.br/glossario/mais-educacao/>. Acesso em: 20 dez. 2025.

COELHO, Lígia Martha Coimbra da Costa. **História(s) da educação integral**. Brasília: Em Aberto, v. 21, n. 80, p. 83-96, 2009. Disponível em: <https://rbep.inep.gov.br/ojs3/index.php/emaberto/article/view/2420>. Acesso em: 22 dez. 2025.

GUILARDUCCI, Raphael Henrique Mota. **Indução em políticas federais de educação em tempo integral e sua materialização na rede municipal de São João del-Rei**. Dissertação (Mestrado em Educação) — Programa de Pós-Graduação em Educação, Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 2019. Disponível em: <https://www.unirio.br/cla/ppgedu/1f4c2dissertacoes/1f4c2repositorio-de-dissertacoes/1f4c22019/dissertacao-ppgedu-raphael-henrique-mota-guilarducci/view>. Acesso em: 22 dez. 2025.

JUNIOR, CARLOS A. DINIZ; MÓL SARA CÉSAR. **Programa Mais Educação: indução e descontinuidade**. Educação e Contemporaneidade, Salvador: Revista FAEBA, v. 32, n. 70, p. 145-159, 2023. Disponível em: http://educa.fcc.org.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-70432023000200145. Acesso em: 20 dez. 2025.

JUNTA COMERCIAL DO ESTADO DE MINAS GERAIS (JUCEMG). **Os anos 60: Turbulências na Economia e na Política**. Período marca mudanças na política de registro do comércio em todo o país. Belo Horizonte: JUCEMG, 2020. Disponível em: <https://jucemg.mg.gov.br/noticia/814/Os+anos+60%3A+Turbul%3%AAncias+na+Economia+e+na+Pol%3%ADtica.+Per%3%ADodo+marca+mudan%3%A7as+na+pol%3%ADtica+de+registro+do+com%3%A9rcio+em+todo+o+pa%C3%ADs>. Acesso em: 26 jan. 2026.

LAHIRE, Bernard. **Sucesso Escolar nos Meios Populares: as razões do improvável**. São Paulo: Editora Ática, 2008. Acesso em: 20 dez. 2025.


MANFREDI, Silva Maria. **Educação profissional no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2002. Acesso em: 16 jan. 2026.

NETA, Olívia Moraes de Medeiros; ASSIS, Sandra Maria de. **Educação Profissional no Brasil (1960-2010): uma história entre avanços e recuos**. Recife: Revista Tópicos Educacionais, v. 21, n. 2, p. 190-211, 2015. Disponível em: <https://periodicos.ufpe.br/revistas/topicoseducacionais/article/view/22424>. Acesso em: 26 jan. 2026.

SETTON, Maria da Graça. **A divisão interna do campo universitário: uma tentativa de classificação.** Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos, v. 80, n. 196, 1999. p. Disponível em: <https://rbep.inep.gov.br/ojs3/index.php/rbep/article/view/1307>. Acesso em: 20 dez. 2025.

VENCO, Selma Borghi; BRAZOROTTO, Cintia Magno. **A educação profissional no Brasil: história e política dos Institutos Federais.** Campinas: ETD–Educação Temática Digital, v. 23, n. 2, p. 487–505, 2021. DOI: 10.20396/etd.v23i2.8656863. Disponível em: <https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/etd/article/view/8656863>. Acesso em: 26 jan. 2026.

VIEIRA, Alboni Marisa Dudeque Pianovski; JUNIOR, Antonio de Souza. **A educação profissional no Brasil. Revista Interações.** [S. l.], v. 12, n. 40, p. 152-169, 2017. DOI: 10.25755/int.10691. Disponível em: <https://revistas.rcaap.pt/interaccoes/article/view/10691>. Acesso em: 26 jan. 2026.



A cota de gênero sob a perspectiva do ciclo das políticas públicas para o incentivo da representação feminina na política brasileira

19

SUMÁRIO

1. Introdução
2. O que são Políticas Públicas?
3. A Política de Cotas de Gênero
4. A obrigatoriedade de aplicação de 30% do Fundo Partidário para candidaturas Femininas (EC nº 117) e outros desafios
5. Conclusão
6. Referências

A cota de gênero sob a perspectiva do ciclo das políticas públicas para o incentivo da representação feminina na política brasileira

19

Sabrina Araújo Cardoso Cruz Graduada em Direito pela Universidade Federal do Pará (UFPA). Mestranda em Ciência Política pela UFPA.

RESUMO O presente ensaio analisa a política de cotas de gênero no Brasil sob a ótica do ciclo de políticas públicas, investigando a evolução do arcabouço normativo frente à persistente sub-representação feminina no Legislativo. O objetivo central é demonstrar que a conquista formal de direitos políticos foi insuficiente para garantir a paridade, exigindo aperfeiçoamentos institucionais contínuos que expandissem a cota de gênero para além da dimensão formal. O trabalho aborda desafios estruturais, como o fenômeno das *candidaturas laranjas* e a disparidade no financiamento de campanhas, destacando a atuação do Poder Judiciário como ator externo essencial na regulação e eficácia dessa política pública. Conclui-se que, embora os desdobramentos da ação afirmativa tenham gerado avanços significativos na representação, a anistia partidária consolidada pela Emenda Constitucional nº 117 revela a persistência de barreiras institucionais que ameaçam o ciclo de consolidação dessa política e sinalizam riscos de retrocesso democrático.

Palavras-chave

Políticas Públicas
— Representação Política
Feminina — Cotas de Gênero
— Financiamento Partidário

1 Introdução

A Revolução Francesa representou marco histórico que semeou avanços sociais e políticos pela disseminação de seus ideais sobre liberdade, igualdade e fraternidade. Como resquício da Revolução, o mundo ocidental debatia fortemente sobre cidadania e princípios de igualdade e participação. Foi nesse contexto, com a ampliação do debate sobre direitos civis, que surgiu a primeira onda feminista, conhecida pela sua luta à conquista dos direitos políticos femininos, estabelecendo a capacidade da mulher de votar e de ser votada.

Ainda assim, foi apenas entre os anos de 1890 e 1994, ou seja, após mais de um século, que as mulheres da maioria dos Estados adquiriram formalmente seus direitos políticos. Na América Latina, as brasileiras conquistaram seus direitos políticos apenas em 1932, por meio do Decreto nº 21.076 que instituiu o Código Eleitoral Brasileiro, consolidados pela Constituição de 1934. Assim, as decisões políticas que afetavam os cidadãos àquela época, as quais deveriam seguir o ideal representativo da população, foram fielmente marcadas por questões de gênero.

Tem-se, nesse contexto, desigualdades econômicas e educacionais vividas pelas mulheres à época que só poderiam ser sanadas mediante representação política, uma vez que o poder de gestão estava nas mãos dos políticos homens - é nesse sentido que o voto e a elegibilidade passaram a ser vistos como instrumentos para a mudança das suas condições sociais. A historiadora e feminista Michelle Perrot, em "História das mulheres no Ocidente", aponta que coexistia importante relação, no movimento feminista do século XIX e XX, entre o desejo fim de transformação da condição da mulher na sociedade, sendo reconhecidas como cidadãs, e a busca pela participação na cena eleitoral (Duby; Perrot, 1994).

Em 1919, por exemplo, por força da agremiação Partido Republicano Feminino (PRF)¹, ocorreu o primeiro projeto de lei que visava o voto feminino, mas que nunca vingou, tendo sido postergado por anos no parlamento. Houve, ainda, tentativas de Emenda à Constituição, bem como alterações na legislação eleitoral, mas toda e qualquer pauta dependia, como ainda depende, de parlamento majoritariamente composto por homens.

Assim, depreende-se que para controlar problemáticas como desigualdade de gênero e baixa presença feminina em espaços de poder, importa a promoção de Políticas Públicas que atendam às mulheres e as incluam em espaços políticos de decisão.

No entanto, passados 90 anos da conquista legal dos direitos políticos femininos no Brasil, ainda se encontram estatísticas que demonstram a subrepresentação de mulheres na política, isso porque os direitos políticos conquistados em 1932 não foram suficientes dentro de um país de poder patriarcal - é nesse contexto que as Políticas Públicas são visadas.

Apesar das eleitoras femininas serem mais da metade da população eleitoral brasileira (52,48%, segundo levantamento do Tribunal Superior Eleitoral (TSE) de setembro de 2024), as mulheres ainda não possuem representação proporcional na política. Ainda, o último relatório elaborado pelo TSE Mulheres apontou que as mulheres ocupam apenas 18% dos cargos políticos, sendo 12.380 do total de quase 70 mil cargos. Embora as candidaturas femininas tenham crescido para atender à exigência do art. 10, § 3º, Lei nº 9.504/97, referente às cotas de gênero², a parcela de vagas conquistadas por elas permaneceram baixa.

Identifica-se que a formalização de direitos políticos das mulheres é importante instrumento de luta contra a desigualdade, mas o arcabouço normativo até então construído não foi insuficiente para, sozinho, induzir uma mudança cultural na sociedade secularmente formada por padrões patriarcais. Young defende, nesse mesmo sentido, a perspectiva da “política da diferença” na aplicação de ações afirmativas, compreendendo que as medidas dessas ações devam se voltar não apenas à correção da desigualdade de forma distributiva, mas também em contestar os contextos institucionais³ que justificam os padrões distributivos injustos (Young, 1990). Essa teoria é eficaz para demonstrar o porquê que, apesar da instituição de algumas Políticas Públicas e ações afirmativas visando a maior representação política feminina ainda temos tímidos números.

Com a tentativa de superar os dados de subrepresentação feminina e mitigar as lacunas deixadas pela cota de gênero em candidaturas, os debates sobre novas Políticas Públicas que possam efetivamente

garantir maior participação de mulheres em cargo político permaneceram sendo pautados nas Casas Legislativas, as quais serão analisadas individualmente neste ensaio.

2 O que são políticas públicas?

O estudo das políticas públicas é recente (com início no século XX), mas a dificuldade de se encontrar uma única definição para o que são políticas públicas se dá, principalmente, pelo seu estudo derivar em um campo multidisciplinar e holístico. Seu caráter holístico não significa, porém, que o estudo careça de coerência teórica e metodológica, mas sim que comporta vários olhares (Souza, 2006).

Ao revisitar e revisar a literatura sobre políticas públicas, a autora Celina Souza (2006) apresenta algumas das definições mais bem recebidas, das quais destaco para este ensaio a de Lynn (1980), que entende as políticas públicas como um conjunto de ações do governo para produzir efeitos específicos; e Peters (1986), que complementa ao defini-las como ações governamentais que podem ser executadas pelo próprio Estado ou por entes delegados, que visam exercer um impacto direto sobre a sociedade. Porém, vejo como um dos principais atributos das políticas públicas a sua gestão por meio de ciclos.

A definição da agenda da política pública ocorre quando se assume que algo deve ser feito sobre determinado problema. A partir do estágio de (1) definição de agenda, tem-se o ciclo constituído pelo estágio de (2) identificar alternativas para sanar aquela problemática, de (3) avaliar e (4) selecionar as opções pertinentes, para, finalmente, a de (5) implementar e (6) reavaliar a política pública constituída. Assim, a política pública possui a necessidade e a capacidade de ser reanalisada e aperfeiçoada constantemente. Busca-se, simultaneamente, colocar o governo em ação e analisar essa ação, funcionando como uma variável independente que, quando necessário, permite a proposição de mudanças no curso dessas diretrizes (Souza, 2006).

Conclui-se, sob esse aspecto, que a política pública é uma ação intencional de longo prazo, pois envolve múltiplos atores e níveis de

decisão, utilizando-se de mecanismos como a divulgação de indicadores e a identificação de falhas nas políticas vigentes. O foco, logo, reside em identificar problemas que se visa corrigir, e quando formulada, a política pública se desdobra em “planos, programas, projetos, bases de dados ou sistema de informação e pesquisas. Quando postas em ação, são implementadas, ficando daí submetidas a sistemas de acompanhamento e avaliação” (Souza, 2006, p. 26).

3 A política de cota de gênero

As primeiras ações afirmativas visando maior representação feminina nos cargos políticos foram instituídas há 20 anos, da metade para o final dos anos 1990. O Brasil, naquela época, reconheceu a existência de uma feroz desigualdade de gênero dentro dos cargos políticos⁴, e deu o primeiro passo às cotas de candidaturas.

As cotas foram provenientes de um compromisso, que abarcou a América Latina inteira, de promoção da igualdade de gênero, firmado na Conferência de Beijing (1995) - IV Conferência Mundial Sobre a Mulher. Em consequência, logo em 1995, com a Lei Federal nº 9.100/95, foram estabelecidas as normas das eleições municipais a serem realizadas no ano posterior, e tivemos a primeira estratégia legislativa para superar o problema da participação feminina nos cargos eletivos:

Art. 11. Cada partido ou coligação poderá registrar candidatos para a Câmara Municipal até cento e vinte por cento do número de lugares a preencher.

§ 3º Vinte por cento, no mínimo, das vagas de cada partido ou coligação deverão ser preenchidas por candidaturas de mulheres.

(Brasil, 1995)

Funcionando como embrião, a respectiva Lei Federal tratou pela primeira vez da cota de gênero, estipulando um mínimo de vagas a serem

preenchidas por candidaturas femininas (25% das vagas). No entanto, em 1997 surgiu uma nova Lei das Eleições (Lei Federal nº 9.504/97) que estabeleceu a reserva de, no mínimo, 30% e de, no máximo, 70% para candidaturas de cada sexo, sem maiores especificações. A nova política pública carregava, no entanto, uma grave lacuna: bastava reservar o mínimo de 30% de candidatura para mulheres. Nessas circunstâncias, os partidos não eram obrigados a lançar candidatas, mas bastava preencher os 70% das vagas com candidaturas masculinas.

A *brecha* legislativa foi utilizada por muitos partidos, motivo pelo qual não se notou significativos avanços nas eleições de mulheres. Na disputa para Câmara Federal de 1998, a socióloga Clara Araújo, em uma comparação com as eleições de 1990, antes da política de cotas, notou a falta de impacto:

É demonstrado que depois de 1986, o ritmo do crescimento se foi paulatinamente reduzindo e nas eleições de 1998, quando as cotas são implementadas, paradoxalmente alcança índices negativos, ficando o percentual de deputadas eleitas situado em 5,63% do total de eleitos (Araújo, 2001, p. 236).

Dentro do que se espera no estudo de uma política pública, ao serem observadas, em seu ciclo, falhas, lacunas e desmontes, a referida norma foi novamente alterada pela Lei Federal nº 12.034/09, que buscou sanar a *brecha* legislativa que estava sendo utilizada pelos partidos para contornar a obrigação de lançar mulheres à candidatura, alterando o texto do art. 10, § 3º, da Lei nº 9.504/97. A nova redação estabeleceu que cada partido ou coligação deve preencher o mínimo de 30% e o máximo de 70% para candidaturas de cada sexo. Nesses moldes, a mera reserva de vagas não mais haveria como ser aplicada.

No entanto, a política pública, embora se materialize por meio do governo, envolve diversos atores e níveis de decisão também externos ao governo (Souza, 2006). É nesse sentido que, com a finalidade de extirpar as práticas que estavam ocorrendo mediante a *brecha* da lei anterior, o Tribunal Superior Eleitoral (TSE), em 2010, decidiu pela obrigatoriedade de que os partidos cumpram a cota mínima para as mulheres nas candidaturas:

Candidatos para as eleições proporcionais. Preenchimento de vagas de acordo com os percentuais mínimo e máximo de cada sexo.

1. O § 3º do art. 10 da Lei nº 9.504/97, na redação dada pela Lei nº 12.034/2009, passou a dispor que, “do número de vagas resultante das regras previstas neste artigo, cada partido ou coligação preencherá o mínimo de 30% (trinta por cento) e o máximo de 70% (setenta por cento) para candidaturas de cada sexo”, substituindo, portanto, a locução anterior “deverá reservar” por “preencherá», a demonstrar o atual caráter imperativo do preceito quanto à observância obrigatória dos percentuais mínimo e máximo de cada sexo.
2. O cálculo dos percentuais deverá considerar o número de candidatos efetivamente lançados pelo partido ou coligação, não se levando em conta os limites estabelecidos no art. 10, *caput* e § 1º, da Lei nº 9.504/97.
3. Não atendidos os respectivos percentuais, cumpre determinar o retorno dos autos ao Tribunal Regional Eleitoral, a fim de que, após a devida intimação do partido, se proceda ao ajuste e regularização na forma da lei.

Recurso especial provido.

(Recurso Especial Eleitoral nº 78432, Acórdão, Relator(a) Min. Arnaldo Versiani, Publicação: PSESS - Publicado em Sessão, Data 12/08/2010)

Todavia, tanto a mudança na redação da Lei quanto a decisão do TSE não resultaram, naquele momento, em mudanças significativas nos indicadores de representação feminina. No primeiro relatório elaborado pela ONU Mulheres, em 2016, colocou o Brasil na 155ª posição numa escala de 174 países em relação à participação feminina no Congresso.

As estatísticas eleitorais dos anos de 2010 e de 2014 mostraram que o Brasil caminhava em direção contrária à finalidade da política de cotas, havendo uma notável desproporção entre o número de candidatas e de eleitas. Em nota técnica elaborada no ano de 2014 pela Secretaria de

Políticas para as Mulheres do Governo Federal, com base em dados do TSE, denunciou-se que, para a Câmara dos Deputados, foram eleitas 45 mulheres em 2010 (8,8%) e 51 mulheres em 2014 (9,94%). O avanço no número de eleitas foi raso, mas a evolução no número de candidaturas ao referido cargo foi destaque: 935 candidatas em 2010 para 1.755 candidatas em 2014.

Tabela 1 - porcentagem de sucesso das candidaturas femininas para a Câmara dos Deputados nos anos de 2010 e 2014

Ano	Candidatas	Eleitas	% de sucesso ⁵
2010	935	45	4,81 %
2014	1.755	51	2,90 %

Fonte: elaboração própria, com dados do TSE e da Secretaria de Políticas para as Mulheres do Governo Federal

No entanto, apesar do aumento de candidaturas, a finalidade de eleger mais mulheres para os cargos políticos não foi efetivamente alcançado, pois as candidaturas não eram competitivas - questionava-se se, de fato, existia a intenção de eleger essas mulheres.

Frente a esse contexto, os estudos sobre a política de cotas de gênero passou a pontuar que o processo para se alcançar o cargo legislativo é permeado de fases. A candidatura faz parte de um sistema em que o partido possui grande poder decisório sobre qual candidato terá destaque, mais recursos, mais financiamento e maior alcance publicitário. Assegurar um mínimo de candidatura feminina se mostra importante; porém, quando não há a intenção de eleger mulheres, a política afirmativa se esvazia.

Para além dos indicativos acima, os dados mostraram o aumento de denúncias sobre o preenchimento fraudulento de cotas femininas pelos partidos, surgindo o fenômeno das *candidaturas-laranjas* femininas. As pesquisadoras Malu Gatto e Kristin Wyllie (2021) levantaram dados sobre candidaturas femininas para a Câmara dos Deputados na eleição de 2018, e notaram que mais de 30% dessas candidaturas não alcançaram 320 votos, indicando candidaturas com pouca ou nenhuma campanha, usadas para cumprir formalmente a lei de cotas.

O *leading case* sobre candidaturas laranjas se fez sobre as eleições municipais de 2016 do município de Valença – Piauí, tendo o TSE gerado as primeiras jurisprudências sobre a matéria apenas em 2019, 10 anos depois do estabelecimento da cota de 30%. No ano seguinte, em 2020, até meados de dezembro, a justiça já havia recebido 243 ações contra candidaturas femininas com suspeita de fraude (Nunes, 2021).

Novamente, em respeito ao ciclo das políticas públicas, mais uma nova ação foi feita para trazer efetividade e aperfeiçoamento à regra: o Supremo Tribunal Federal, na ADI 5.617, e o Tribunal Superior Eleitoral (TSE), na Resolução nº 23.575/2018, estabeleceram que deve haver proporcionalidade entre o percentual de mulheres candidatas e o valor repassado a elas referente ao financiamento de campanha, assim como proporcionalidade ao tempo de televisão, obrigando os partidos a destinar ao financiamento de campanhas de suas candidatas no mínimo 30% dos gastos totais contratados nas campanhas eleitorais com recursos do Fundo Partidário.

Perante a decisão do STF e a Resolução do TSE, a partir de 2018, mesmo com o crescimento de denúncias sobre fraude a cota de gênero, as estatísticas divulgadas pelo TSE observaram um relevante aumento no número de mulheres eleitas para a Câmara dos Deputados, que subiu de 51 parlamentares para 77 parlamentares eleitas, 51% a mais que em 2014.

Em outra visão, apesar dos dados otimistas, outra falha foi observada na legislação de cota de gênero: apesar do nome que leva, é utilizado o termo "sexo" na redação da norma, o que traz o viés do determinismo biológico, e não o gênero, termo que abarca aquilo que é culturalmente construído (Buttler, 2003). Observou-se, logo, que a lei é excludente em seus termos, deixando compreensível, preliminarmente, que somente mulheres transgênero que já passaram pela cirurgia de mudança de sexo e de registro civil poderiam fazer jus a cota.

É nesse contexto que algumas candidatas transexuais, ao longo dos anos, enfrentaram problemas acerca de como a sua candidatura seria contabilizada para fins de cota eleitoral. Em contrapartida, o STF, em sede de Repercussão Geral no Recurso Extraordinário nº 670.422, fixou a possibilidade de modificação do nome e do gênero no assento de registro civil independente de procedimento cirúrgico de redesignação de sexo⁶.

O marco pretoriano tornou possível o registro de candidatura de pessoas transgênero nos termos do seu nome social e do gênero com o qual se identifica. Logo, graças a tais aperfeiçoamentos, apesar da lei de cotas trazer a expressão excludente, ela não mais deve se referir ao sexo biológico, mas sim a gênero.

4 A obrigatoriedade de aplicação de 30% do fundo partidário para candidaturas femininas (EC nº 117) e outros desafios

A Emenda Constitucional nº 117, de 5 de abril de 2022, que altera a Constituição Federal para acrescentar os §§ 6º e 7º ao art. 17 da Constituição, bem como acrescenta os arts. 6º-A e 6º-B ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, dispõe sobre a destinação de recursos em campanhas eleitorais, e constitui um importante desdobramento da lei de cota de gênero, sendo proveniente das tentativas e das dinâmicas criadas para aperfeiçoar a referida norma.

Conforme narrado no tópico anterior, a norma que instituiu a política de cota de gênero foi aperfeiçoada durante mais de 20 anos, no clássico sistema de tentativa e erro que constitui o ciclo de políticas públicas. Os aperfeiçoamentos passaram por mudanças legislativas e intervenções de atores externos ao próprio governo, como os julgados e resoluções do Tribunal Superior Eleitoral e do Supremo Tribunal Federal.

A partir da ADI 5.617, do STF, e da Resolução nº 23.575/2018, do TSE, que estabeleceram o dever de proporcionalidade entre o percentual de mulheres candidatas e o valor repassado a elas referente ao financiamento de campanha, bem como proporcionalidade ao tempo de televisão concedido, instituiu-se a Emenda Constitucional nº 117, que normatizou as alternativas aplicadas pelo judiciário para reforçar a política de cotas de gênero.

Nesse sentido, a EC nº 117 constitucionaliza o que já vinha sendo aplicado pelo judiciário eleitoral, e traz um viés progressista para os termos

da candidatura feminina, estabelecendo que a distribuição de recursos do fundo partidário destinado ao financiamento das campanhas eleitorais femininas deve respeitar o patamar mínimo de 30%, proporcional à cota de candidatura, na tentativa de sanar uma das lacunas deixadas pela mera aplicação de cota de candidatura. Sob mesma perspectiva, a Emenda também resguardou o mesmo percentual mínimo ao tempo de propaganda gratuita no rádio e na televisão para as candidatas. Incrementa, ainda, o uso de 5% do fundo partidário para programas de estímulo à participação política das mulheres. Tais regras, ao afetarem os recursos do fundo de financiamento de campanha, forçaram o investimento para a efetiva eleição das candidatas mulheres.

Contudo, apesar de ter trazido em seu bojo disposições sobre direito político feminino, a comissão para análise da PEC foi composta majoritariamente por homens, bem como foi de iniciativa do senador Carlos Fávaro (PSD/MT). Assim, a Emenda Constitucional também passou a ser analisada como uma estratégia política em desfavor à política pública recém aperfeiçoada, pois carregou consigo um importante dispositivo que pretendia passar despercebido no meio daquelas disposições de forte apelo e interesse público: a anistia aos partidos políticos que descumpriram ou fraudaram os recursos financeiros voltados para candidaturas femininas.

A real novidade trazida pela Emenda Constitucional, ao fim, era a retirada de sanção aos partidos que descumprissem as políticas de incentivo à candidatura feminina. Observa-se:

“Art. 2º Aos partidos políticos que não tenham utilizado os recursos destinados aos programas de promoção e difusão da participação política das mulheres ou cujos valores destinados a essa finalidade não tenham sido reconhecidos pela Justiça Eleitoral é assegurada a utilização desses valores nas eleições subsequentes, vedada a condenação pela Justiça Eleitoral nos processos de prestação de contas de exercícios financeiros anteriores que ainda não tenham transitado em julgado até a data de promulgação desta Emenda Constitucional.” (Brasil, 2022)

Reconhecendo que o crescimento da participação feminina na política depende das políticas públicas de incentivo, bem como de devido financiamento às candidaturas, além do mínimo de 30% de candidaturas femininas, a Emenda reabriu brechas para o retrocesso de importantes avanços conquistados pela política pública.

Desta feita, os partidos com pendências no TSE quanto ao cumprimento da lei de cotas de candidaturas, agora possuem previsão constitucional para não sofrerem com sanção, aplicação de multas ou suspensão do uso do Fundo Partidário. Nesses novos moldes, verifica-se mais um desafio a ser vivenciado pela Política Pública das Cotas de Gênero.

5 Conclusão

A trajetória da representação política feminina no Brasil, conforme analisada ao longo deste trabalho, revela um processo complexo de transição da igualdade formal para a busca pela igualdade material. A análise sob a perspectiva do ciclo de políticas públicas evidencia que a instituição das cotas de gênero para candidaturas, iniciada na década de 1990, não foi o ponto de partida de uma política em constante reavaliação e ajuste frente às resistências do sistema patriarcal.

Ficou demonstrado que a simples reserva de vagas, sem mecanismos de preenchimento obrigatório e suporte financeiro, mostrou-se insuficiente, funcionando por anos sob *brechas* legislativas utilizadas pelos partidos para manter o *status quo* masculino no parlamento. Assim, o estudo aponta o fenômeno das candidaturas fraudulentas ou *laranjas*, que reforça a necessidade de um sistema de monitoramento e avaliação contínuo sobre as políticas públicas, capaz de identificar falhas na sua implementação e propor correções imediatas para evitar o esvaziamento das ações afirmativas.

Os avanços reais só começaram a se materializar quando o ciclo da política pública atingiu estágios de maior maturidade, por meio da Lei nº 12.034/2009 e, crucialmente, das decisões do STF e do TSE em 2018, que vincularam a cota de gênero à obrigatoriedade de financiamento e tempo de propaganda proporcionais. O salto de 51 para 77 deputadas federais eleitas

em 2018 é a prova empírica de que a viabilidade eleitoral das mulheres depende diretamente do acesso a tais recursos.

Além disso, o aprimoramento dessa política pública perpassou pela atualização conceitual na sua interpretação, a partir da superação do determinismo biológico da letra da lei. A evolução garantiu a inclusão de mulheres transgênero na cota de gênero, refletindo a capacidade da política pública de se aperfeiçoar.

Contudo, a promulgação da Emenda Constitucional nº 117/2022 ilustra as tensões inerentes a este processo. Se, por um lado, ela constitucionalizou avanços para a representação feminina, por outro, introduziu o desafio da anistia aos partidos que descumpriram as regras de incentivo.

Portanto, conclui-se que a política de cotas de gênero no Brasil permanece em um ciclo aberto e necessário de reavaliação. A legislação avançou ao reconhecer que sem financiamento não há candidatura viável, combatendo a prática das *candidaturas-laranjas*. No entanto, a vigilância sobre a aplicação desses recursos e a resistência contra anistias partidárias são os desafios contemporâneos. Logo, é imperativo que o ciclo da política pública continue girando, corrigindo distorções e garantindo a presença feminina nos espaços de poder.

6 Referências

ARAÚJO, Clara. Potencialidades e limites da política de cotas no Brasil. **Estudos Feministas**, [s. l.], v. 9, n. 1, p. 231-252, 2001.

BARRY, Brian. Cultura e igualdad. **Istor**, México, ano II, n. 7, p. 38-59, 2001.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 117, de 5 de abril de 2022**. Altera a Constituição Federal para instituir a obrigatoriedade de os partidos políticos aplicarem recursos do fundo partidário na promoção e difusão da participação política das mulheres [...]. Brasília, DF: Presidência da República, [2022]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc117.htm. Acesso em: 26 jan. 2026.

BRASIL. **Lei nº 9.100, de 29 de setembro de 1995**. Estabelece normas para a realização das eleições municipais de 3 de outubro de 1996, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [1995]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9100.htm. Acesso em: 19 jan. 2026.

BRASIL. **Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997**. Estabelece normas para as eleições. Brasília, DF: Presidência da República, [1997]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9504.htm. Acesso em: 19 jan. 2026.

BRASIL. **Lei nº 12.034, de 29 de setembro de 2009**. Altera as Leis nºs 9.096, de 19 de setembro de 1995, 9.504, de 30 de setembro de 1997, e 4.737, de 15 de julho de 1965 - Código Eleitoral. Brasília, DF: Presidência da República, [2009]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l12034.htm. Acesso em: 26 jan. 2026.

BRASIL. Presidência da República. Secretaria de Políticas para as Mulheres. **As mulheres nas eleições de 2014**: nota técnica. Brasília, DF: SPM, 2014.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário nº 670422**. Tema 761: Direito dos transexuais à retificação do prenome e do sexo no registro civil sem a necessidade de realização de cirurgia de redesignação sexual. Relator: Min. Dias Toffoli. Brasília, DF, 15 de agosto de 2018.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **STF decide que 30% dos recursos do Fundo Partidário devem ser destinados a candidaturas femininas**. Brasília, DF: STF, 22 maio 2018. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=391666&ori=1>. Acesso em: 26 jan. 2026.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Recurso Especial Eleitoral nº 78432**. Candidatos para as eleições proporcionais. Preenchimento de vagas de acordo com os percentuais mínimo e máximo de cada sexo. Relator: Min. Arnaldo Versiani. Brasília, DF, 12 de agosto de 2010.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Recurso Especial Eleitoral nº 193-92.2016.6.18.0018 Piauí**. Recursos especiais. Eleições 2016. Fraude. Cota de gênero. Relator: Ministro Jorge Mussi. Brasília, DF, 17 set. 2019.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Resolução nº 23.575, de 28 de junho de 2018**. Disciplina a destinação de recursos do Fundo Partidário nas campanhas eleitorais de candidaturas femininas. Brasília, DF: TSE, [2018]. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/legislacao/compilada/res/2018/resolucao-no-23-575-de-28-de-junho-de-2018>. Acesso em: 26 jan. 2026.

BUTLER, Judith. **Problemas de Gênero**: feminismo e subversão da identidade. Tradução de Renato Aguiar. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

CYPRIANO, Breno; REZENDE, Daniela Leandro; ASSIS, Mariana Prandini Fraga. A presença das mulheres brasileiras na política: uma discussão sobre as cotas legislativas sob o enfoque da política da diferença. In: LUCHMANN, Lígia H. H.; SELL, Carlos Eduardo; BORBA, Julian. **Movimentos sociais, participação e reconhecimento**. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2008. p. 143-163.

DUBY, Georges; PERROT, Michelle (dir.). **História das mulheres no Ocidente**. Porto: Afrontamento, 1994. 5 v.

GATTO, Malu A. C.; WYLIE, Kristin N. Informal institutions and gendered candidate selection in Brazilian parties. **Party Politics**, [s. l.], v. 28, n. 4, p. 696-708, maio 2021. Disponível em: <https://journals.sagepub.com/doi/full/10.1177/13540688211008842>. Acesso em: 19 jan. 2026.

LYNN, Laurence E. **Designing Public Policy**: a casebook on the role of policy analysis. Santa Monica: Goodyear, 1980.

MARQUES, Tereza Cristina. **O Voto Feminino no Brasil**. 2. ed. Brasília: Edições Câmara, 2019.

NUNES, Wálter. Justiça recebe 243 ações contra candidaturas femininas com suspeita de serem laranjas. **Folha de S. Paulo**, São Paulo, 21 jan. 2021. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2021/01/justica-recebe-243-acoes-contra-candidaturas-femininas-com-suspeita-de-serem-laranjas.shtml>. Acesso em: 19 jan. 2026.

PETERS, B. Guy. **American Public Policy**. Chatham: Chatham House, 1986.

PIOVESAN, Flávia. **Temas de direitos humanos**. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

SOUZA, Celina. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 8, n. 16, p. 20-45, jul./dez. 2006.

TSE MULHERES. **Estatísticas**. Brasília: Justiça Eleitoral, 2024. Disponível em: <https://www.justicaeleitoral.jus.br/tse-mulheres/#estatisticas>. Acesso em: 20 jan. 2026.

YOUNG, Iris Marion. **Justice and the Politics of Difference**. Princeton: Princeton University Press, 1990.

- 1 Associação registrada como uma agremiação política com propósito de defender o sufrágio feminino e emancipar a mulher de todas as formas de exploração (Marques, 2019), tendo como líder a sufragista e professora Leolinda de Figueiredo Daltro
- 2 Art. 10, § 3º Do número de vagas resultante das regras previstas neste artigo, cada partido ou coligação preencherá o mínimo de 30% (trinta por cento) e o máximo de 70% (setenta por cento) para candidaturas de cada sexo.
- 3 “Quaisquer estruturas ou práticas, as regras e normas que as orientam, e a linguagem e símbolos que mediam as interações sociais entre elas, nas instituições estatais, familiares e da sociedade civil, assim como aquelas relacionadas com o local de trabalho” (Young, 1990, p. 22)
- 4 Etapa de identificação de um problema por meio de indicadores e da consciência social
- 5 $\% \text{ sucesso} = (\text{eleitas/candidatas}) \times 100$
- 6
 - i) O transgênero tem direito fundamental subjetivo à alteração de seu prenome e de sua classificação de gênero no registro civil, não se exigindo, para tanto, nada além da manifestação de vontade do indivíduo, o qual poderá exercer tal faculdade tanto pela via judicial como diretamente pela via administrativa;
 - ii) Essa alteração deve ser averbada à margem do assento de nascimento, vedada a inclusão do termo ‘transgênero’;
 - iii) Nas certidões do registro não constará nenhuma observação sobre a origem do ato, vedada a expedição de certidão de inteiro teor, salvo a requerimento do próprio interessado ou por determinação judicial;
 - iv) Efetuando-se o procedimento pela via judicial, caberá ao magistrado determinar de ofício ou a requerimento do interessado a expedição de mandados específicos para a alteração dos demais registros nos órgãos públicos ou privados pertinentes, os quais deverão preservar o sigilo sobre a origem dos atos.