



PROGRAMA DE
INTERCÂMBIO
SAJ

PROGRAMA DE INTERCÂMBIO SAJ ENSAIOS ACADÊMICOS

14ª Edição • Ago. 2023



Centro de Estudos
Jurídicos da Presidência

Presidente da República

Luiz Inácio Lula da Silva

Ministro de Estado da Casa Civil

Rui Costa dos Santos

Secretário Especial para Assuntos Jurídicos e

Presidente da Revista Jurídica da Presidência

Wellington César Lima e Silva

Coordenadora-Geral do Centro de Estudos Jurídicos da Presidência

Fernanda Rodrigues Saldanha de Azevedo

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: <https://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

Ayla Christina Alves dos Santos

Cristina Ferrari de Sá

Daniela Bohn Hamilton Tomczyk

Diagramação

Filipe do Nascimento Pires

Maria Luiza de Barros Silva

Revisão de Diagramação

Ayla Christina Alves dos Santos

Cristina Ferrari de Sá

Daniela Bohn Hamilton Tomczyk

Estagiários

Amanda Marques Ribeiro

Gabriel de Jesus Abreu

Gabriela Ferreira Gomes

Gabrielle Melo Rodrigues

Liandra Evellyn de Lima Santos

Maria Luiza de Barros Silva

Paulo Cozzi de Oliveira

Pedro Roman Bello

Vinicius Gabriel Chaves Fernandes

1	Reflexões sobre a prescrição intercorrente e outras inovações da Lei de Improbidade Administrativa Alan do Vale Costa _____	7
2	Políticas públicas: efetivação e concretização de direitos fundamentais e o presidencialismo de coalizão Alice Soares de Castro Moraes _____	20
3	Modelos e dimensões da remuneração de jornalismo por plataformas digitais André Parente Houang _____	33
4	Relações patriarcais de gênero e a permanência das mulheres no ensino superior Anne Karoline Silva Felix _____	47
5	A governança legislativa como instrumento de aperfeiçoamento da qualidade legislativa e legitimação democrática Bráulio Cesco Fleury _____	59
6	Lei nº 14.701/2023 e o sistema de freios e contrapesos pautado no controle de constitucionalidade Bruna Rafaella Santana Cardoso _____	72
7	Políticas públicas, Programa “Mulher, Viver sem Violência” e a Casa da Mulher Brasileira Carolina Reis Souza _____	85
8	Entre contrapesos e contrabandos: o poder de emenda das comissões parlamentares na tramitação das medidas provisórias no processo legislativo brasileiro Felipe Baldin Dalla Valle _____	98
9	As insuficientes políticas públicas para mulheres e a atuação de movimentos sociais Gisele Figueiredo de Oliveira _____	111

10	A influência das relações internacionais sobre a formação da política ambiental no Brasil João Victor de Marchi dos Santos _____	124
11	Trilhando o caminho da equidade: criação de políticas públicas com o Ministério da Igualdade Racial Luís Gustavo Gonçalves Barreira _____	139
12	Observação participante no ciclo de políticas públicas Luiza dos Santos Fagundes _____	153
13	Ministério do meio ambiente e mudança do clima: reestruturação, articulação e políticas públicas Marcilene dos Santos Pena _____	165
14	Políticas públicas aplicadas pelo Governo brasileiro para a promoção da língua portuguesa e da cultura brasileira no exterior: uma breve análise Maria Carolina Gomes Francisco _____	176
15	Concurso público no Brasil: limites e perspectivas sob a ótica do concurso nacional Unificado Marina dos Santos Braga _____	188
16	Transparência ativa e políticas públicas: a importância da informação na tomada de decisão do consumidor Natasha Siqueira Mendes de Nóvoa _____	203
17	As pessoas transgêneras no Direito brasileiro: entre dilemas constitucionais e produção legislativa Paulo Henrique Araújo da Silva _____	218
18	Perspectivas da Lei de Cotas no Brasil: análise contemplativa em contraponto à Lei nº 14.723, de 2023 Rafael Françaes Pôrto _____	232
19	Mulheres no serviço público: análise da efetividade da política de cotas de gênero como vetor da igualdade de representação Sofia Rocco Stainsack Rocha _____	247

Reflexões sobre a prescrição intercorrente e outras inovações da Lei de Improbidade Administrativa

ALAN DO VALE COSTA

Graduando em Direito pela Universidade de Brasília (UnB).

SUMÁRIO: *1 Introdução • 2 Mudanças na improbidade administrativa com a Lei nº 14.230, de 2021 • 3 Dolo específico e tipificação única para os fatos • 4 Prescrição • 5 Retroatividade da norma mais benéfica • 6 Aspectos processuais • 7 Conclusão • 8 Referências.*

RESUMO: Este ensaio acadêmico investiga os impactos da reforma na Lei nº 14.230, de 25 de outubro de 2021 (Lei de Improbidade Administrativa), que, apesar de manter a mesma numeração, alterou significativamente o conteúdo do Direito Administrativo Sancionador. Este estudo também explicita as modificações feitas pelo Supremo Tribunal Federal (STF) em matéria de controle de constitucionalidade, registradas nos autos do Agravo em Recurso Especial nº 843.989-PR que representou o Tema 1199 da Repercussão Geral e na ADI 4041 e ADI 4042, assim como, perpassa pelas discussões doutrinárias sobre aspectos processuais e materiais da nova Lei com a prescrição intercorrente. Logo, está longe da intenção deste ensaio esmiuçar todo o tema em breves páginas, mas, sim, suscitar o debate dos avanços, dos retrocessos e também do que ainda poderia ser regulado melhor pelo ato normativo.

PALAVRAS-CHAVE: Constitucionalidade • Improbidade Administrativa • Prescrição e Reforma.

1 Introdução

Hodiernamente, o ato improbo ganhou uma relevância ímpar, não apenas no Brasil, mas em todo o mundo. Isso decorre do fato de o ser humano sempre poder obter vantagem pessoal ao gerir a coisa pública. Na Época Imperial do Brasil, uma quadrinha pitoresca, anônima, tratava da corrupção e da impunidade nas altas esferas da Administração Pública: “Quem furta pouco é ladrão,/ quem furta muito é Barão,/ quem mais furta e esconde,/ passa de Barão a Visconde”.

Pois bem, é notório que o limbo da gestão da coisa pública, refletido, atualmente, na Administração Pública, não é novidade, e o Brasil não é o único país a sofrer com essa mazela. Todavia, inicialmente, cabe salientar que houve uma evolução da doutrina e da jurisprudência europeias, que passaram a compreender um Direito Administrativo com a possibilidade da perspectiva do devido processo legal substancial; de um direito estatutário regulatório das agências, transgredindo o poder de polícia para um poder sancionador, ou, ainda, relacionando o processo disciplinar ao Direito Penal.

Nesse sentido, percebe-se que o debate sobre a natureza jurídica da improbidade administrativa é intenso e provocou diversas modificações na jurisprudência brasileira. O próprio Supremo Tribunal Federal (STF), em um julgado com placar apertado, já debateu se seria o caso de crime de responsabilidade civil ou de natureza civil.

O fato é que a atividade sancionatória ou punitiva teve a sua emergência no Direito brasileiro a partir dos anos 2000, e o Superior Tribunal de Justiça (STJ) passou a acolher tal teoria com julgados iniciais de relatoria dos Ministros Teori Zavascki, Luiz Fux e Mauro Campbell, de modo que se foi consolidando a tese de que o ato improbo iria de encontro ao Direito Administrativo Sancionador.

Por outro lado, na Reclamação 2138 no STF, houve uma reviravolta com mudanças de posicionamento de Ministros, como Gilmar Mendes, superando a tese de que um dado Agente Político não responderia pelo ato de improbidade, pois este era absorvido pelo crime de responsabilidade quando processado pelo mesmo ato, gerando um *bis in idem*. Logo, o Direito Administrativo Sancionador emergiu aos poucos, antes mesmo de um ato normativo regulatório, com a preocupação de que não houvesse uma formalização da corrupção.

Nesse sentido, urge retomar que a Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, não foi a pioneira a versar sobre o tema, porquanto a Lei revogada nº 3.502, de 21 de dezembro de 1958, já regulava “o sequestro e o perdimento de bens no caso de enriquecimento

ilícito por influência ou abuso do cargo ou função”. Ainda assim, a Lei nº 8.429, de 1992, possui significância com a sua vigência e posteriores alterações dadas por meio da Lei nº 14.230, de 25 de outubro de 2021.

Agora, o instituto da prescrição intercorrente é uma inovação da reforma proveniente da Lei nº 14.230, de 2021, e vem sendo criticado por parte da doutrina, pois existem hipóteses em que pode ocorrer a suspensão do processo e passar a contar uma prescrição diferenciada “entre as instâncias” de 4 (quatro) anos, além da própria menção a uma prescrição de 8 (oito) anos, para que seja ajuizada a ação de improbidade administrativa.

Considerado este breve histórico, desde a formação doutrinária do Direito Administrativo até a guinada para o cunho sancionador, é cristalino que o tema da improbidade administrativa é herdeiro dessa evolução e passou por inúmeras modificações até a sua consolidação no ordenamento jurídico brasileiro. Portanto, nos próximos itens, objetiva-se suscitar reflexões sobre as novidades dessa reforma, desafios enfrentados, modificações perpassadas em controle de constitucionalidade e como o ato normativo poderia regular condutas para não ser interpretado como “norma em branco”, isto é, lei que por si só não alcança a normatividade necessária, necessitando de complementação em outros diplomas.

2 Mudanças na improbidade administrativa com a Lei nº 14.230, de 2021

Como mencionado, a Lei nº 14.230, de 2021, modificou profundamente a Lei nº 8.429, de 1992, pois, apesar de possuir a mesma numeração, passou por mudanças profundas como: necessidade de um dolo específico para configuração do ato improprio, eliminação da modalidade de improbidade culposa, ampliação do prazo prescricional de 5 (cinco) anos para o de 8 (oito) anos, instituição de uma prescrição intercorrente “entre as instâncias” de 4 (quatro) anos, legitimidade exclusiva do Ministério Público – MP - para propositura da ação, prazo de 365 (trezentos e sessenta e cinco) dias prorrogáveis por igual período para o encerramento do inquérito, previsão do prazo de 1 (um) ano, a contar da data da promulgação da Lei em que as ações ficariam suspensas, para que o MP manifeste interesse ou não em prosseguir com o feito, entre outras mudanças.

3 Dolo específico e tipificação única para os fatos

Na antiga Lei nº 8.429, de 1992, do art. 9º ao art. 11, havia a delimitação de um ambiente com uma maior insegurança jurídica, em que a improbidade administrativa poderia ser caracterizada contra qualquer servidor público, e eventuais erros administrativos poderiam ser considerados atos ímprobos. Sendo assim, o MP poderia escolher contra qual servidor público ajuizar a ação, e o réu ficaria refém de tal discricionariedade, pois mexer com algo tão sensível, como questões do âmbito da função pública, da família e do financeiro, é demasiadamente preocupante, e o “Direito Administrativo do medo” não deveria prevalecer gerando a externalidade negativa de paralisação administrativa.

No entanto, a própria Constituição de 1988, em seu art. 37, § 4º, aponta a previsão de improbidade administrativa, que mais tarde foi regulada pela Lei nº 8.429, de 1992, como se observa abaixo o texto constitucional:

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

§ 4º Os atos de improbidade administrativa importarão a suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário, na forma e gradação previstas em lei, sem prejuízo da ação penal cabível. (Brasil, 1988).

De igual modo, a Lei nº 8.429, de 1992, não trazia o núcleo do tipo do ato ímprobo para configurá-lo como tal, e, assim, o ambiente de insegurança continuava, a dualidade entre o medo dos rumos do processo no Direito Administrativo, por um lado, e no Direito Penal, por outro, persistia escancarado no art. 126 da Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990, a qual se destina a regular a carreira do servidor público da União, seus direitos e deveres, pois, como seria possível um mesmo conjunto probatório gerar uma absolvição na esfera criminal e uma condenação em um processo disciplinar?

Vale observar o que estabelece a redação do art. 126 e art. 126-A, da Lei nº 8.112, de 1990:

Art. 126. A responsabilidade administrativa do servidor será afastada no caso de absolvição criminal que negue a existência do fato ou sua autoria.

Art. 126-A. Nenhum servidor poderá ser responsabilizado civil, penal ou administrativamente por dar ciência à autoridade superior ou, quando houver suspeita de envolvimento desta, a outra autoridade competente para apuração de informação concernente à prática de crimes ou improbidade de que tenha conhecimento, ainda que em decorrência do exercício de cargo, emprego ou função pública. (Brasil, 1990).

Ainda no art. 126-A, criou-se uma evocação, em caso de dúvida, para a não configuração, bastando considerar o Parecer sob a chancela da assessoria jurídica, e, desse modo, o ato improbo estaria extirpado. Agora, a reforma na Lei de Improbidade jogou uma maior luz sobre as causas de imputabilidade, devendo configurar algum tipo específico do art. 9º, art. 10 e art. 11. Isto é, o acusado precisa se defender precisamente da conduta praticada, de modo que a mudança na narrativa o impossibilitaria de ser acusado por outro tipo.

Voltando às relações entre o Direito Administrativo Sancionador e a esfera penal, seria de uma utopia gritante que tal extensão pudesse ser aplicada a todos os réus no processo penal, visto que, para o agente improbo, há o dolo específico, a legitimidade reduzida e a prescrição intercorrente, que auxiliam para o julgamento com base em tipificação única ou ainda ocorra a extinção do processo sem resolução de mérito. Agora, para o réu comum, caso seja identificado que tal conduta se enquadra em outro tipo penal, o Juiz possui a discricionariedade de imputá-la.

Por fim, ainda outro devaneio doutrinário sobre o dolo em sanções administrativas e o ato improbo atingiria também a Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro (LINDB), pois seu art. 28 versa que “O agente público responderá pessoalmente por suas decisões ou opiniões técnicas em caso de dolo ou erro grosseiro” (Brasil, 1942).

O que seria esse “erro grosseiro” versado na Lei? O STF responde, de modo que, para o Ministro Luís Roberto Barroso, configura erro grosseiro o ato administrativo que ensejar violação ao direito à vida, à saúde ou ao meio ambiente equilibrado por inobservância: (i) de normas e critérios científicos e técnicos; (ii) dos princípios constitucionais da precaução e da prevenção.

Dadas estas considerações, vale seguir para o ponto mais polêmico da prescrição, de modo a explorar esta problemática logo adiante.

4 Prescrição

Antes de divagar sobre a noção de prescrição, vale destacar a antiga redação da matéria na Lei nº 8.429, de 1992:

Art. 23. As ações destinadas a levar a efeitos as sanções previstas nesta lei podem ser propostas:

I - até cinco anos após o término do exercício de mandato, de cargo em comissão ou de função de confiança;

II - dentro do prazo prescricional previsto em lei específica para faltas disciplinares puníveis com demissão a bem do serviço público, nos casos de exercício de cargo efetivo ou emprego.

III - até cinco anos da data da apresentação à administração pública da prestação de contas final pelas entidades referidas no parágrafo único do art. 1º desta Lei. (Brasil, 1992).

Pois bem, agora é possível observar a nova redação dada pela Lei nº 14.230, de 2021:

Art. 23. A ação para a aplicação das sanções previstas nesta Lei prescreve em 8 (oito) anos, contados a partir da ocorrência do fato ou, no caso de infrações permanentes, do dia em que cessou a permanência.

§ 1º A instauração de inquérito civil ou de processo administrativo para apuração dos ilícitos referidos nesta Lei suspende o curso do prazo prescricional por, no máximo, 180 (cento e oitenta) dias corridos, recomeçando a correr após a sua conclusão ou, caso não concluído o processo, esgotado o prazo de suspensão.

§ 2º O inquérito civil para apuração do ato de improbidade será concluído no prazo de 365 (trezentos e sessenta e cinco) dias corridos, prorrogável uma única vez por igual período, mediante ato fundamentado submetido à revisão da instância competente do órgão ministerial, conforme dispuser a respectiva lei orgânica.

§ 3º Encerrado o prazo previsto no § 2º deste artigo, a ação deverá ser proposta no prazo de 30 (trinta) dias, se não for caso de arquivamento do inquérito civil.

§ 4º O prazo da prescrição referido no caput deste artigo interrompe-se:

I - pelo ajuizamento da ação de improbidade administrativa;

II - pela publicação da sentença condenatória;

III - pela publicação de decisão ou acórdão de Tribunal de Justiça ou Tribunal Regional Federal que confirma sentença condenatória ou que reforma sentença de improcedência;

IV - pela publicação de decisão ou acórdão do Superior Tribunal de Justiça que confirma acórdão condenatório ou que reforma acórdão de improcedência;

V - pela publicação de decisão ou acórdão do Supremo Tribunal Federal que confirma acórdão condenatório ou que reforma acórdão de improcedência.

§ 5ª Interrompida a prescrição, o prazo recomeça a correr do dia da interrupção, pela metade do prazo previsto no caput deste artigo.

§ 6ª A suspensão e a interrupção da prescrição produzem efeitos relativamente a todos os que concorreram para a prática do ato de improbidade.

§ 7ª Nos atos de improbidade conexos que sejam objeto do mesmo processo, a suspensão e a interrupção relativas a qualquer deles estendem-se aos demais.

§ 8ª O juiz ou o tribunal, depois de ouvido o Ministério Público, deverá, de ofício ou a requerimento da parte interessada, reconhecer a prescrição intercorrente da pretensão sancionadora e decretá-la de imediato, caso, entre os marcos interruptivos referidos no § 4ª, transcorra o prazo previsto no § 5ª deste artigo. (Brasil, 2021).

Em primeira análise, é cristalino que existiam tratamentos diferenciados de prescrição na antiga Lei, de modo que se questiona como seria possível, em razão da função de comissionado, celetista ou detentor de mandato eletivo, cada ato ser considerado de forma diferente. Ato ímprobo possui a gravidade de tal, independentemente do estatuto funcional. Por outra medida, questiona-se também a situação do servidor temporário, pois não havia essa regulação.

Há que se destacar outro ponto preocupante: o prazo prescricional é contado a partir da data da ocorrência do fato ou da data da ciência do fato pela Administração Pública? Nesse quesito, há uma divergência com outras normas de Direito Sancionador. A reforma teve como objetivo unificar os prazos prescricionais, pois, nos casos práticos, a depender da situação, era uma complexidade definir de qual ponto o prazo começava a contar.

No momento presente, houve a unificação dos prazos prescricionais, definidos para 8 (oito) anos, período de tempo em que os legitimados dispõem para propor a ação. Ademais, no julgamento Tema 1199 de Repercussão Geral, houve a fixação em controle de constitucionalidade de que o novo regime prescricional de 8 (oito) anos é irretroativo e os marcos interruptivos começam a correr a partir da data da publicação da lei. Contudo, ainda assim, resta uma incógnita: não houve nenhum regime de transição, como ocorreu no Código Civil de 2002, então, o que fazer nesses limiares?

Apesar de ter ficado decidido que a norma não retroagiria para beneficiar o réu com o prazo prescricional, ainda restam questões a serem debatidas em que se observa a falta de unanimidade entre os próprios Ministros da Corte Constitucional, e isso ficou escancarado com as divergências no julgamento da temática.

O entendimento, então, ficou da seguinte forma: os legitimados, para propor a ação de improbidade administrativa, dispõem do prazo de 8 (oito) anos para tal, após o ajuizamento, há uma causa de suspensão em que esse prazo seria interrompido, porém, adiante, teriam 4 (quatro) anos para prolatar uma sentença que seria o novo marco de suspensão, e, quanto ao prazo, ele voltaria a correr.

Após esse processo, ainda há o prazo de prescrição de 4 (quatro) anos nos Tribunais de Justiça – TJs – e nos Tribunais Regionais Federais – TRFs –, até a publicação de decisão, em que o prazo prescricional inicial, restante dos 8 (oito) anos, voltaria novamente a correr. De mesmo modo, ocorreria com decisão do Superior Tribunal de Justiça – STJ – e do Supremo Tribunal Federal – STF –, os quais também retomariam a contagem do prazo, gozando do prazo de 4 (quatro) anos em cada.

Assim, a ocorrência da prescrição pode ser interpretada como “facilitada” ou não, pois são sabidas tanto a situação gritante da celeridade processual no país, quanto as artimanhas para que um processo prescreva em um órgão jurisdicional. Além disso, por mais que o Relator Ministro Alexandre de Moraes apresente dados que revelam que a duração atual de um processo pode ser inferior ao período de 4 (quatro) anos em todas as instâncias, isso pode não ser uma verdade daqui a 2 (dois) ou 5 (cinco) anos.

5 Retroatividade da norma mais benéfica

Outra questão debatida no Tema 1199 da Repercussão Geral foi a irretroatividade das disposições da Lei nº 14.230, de 2021, em especial, em relação à necessidade da presença do elemento subjetivo – dolo – para a configuração do ato improprio. Tal polêmica deriva da natureza da Lei, sendo considerada civil, e não penal, e, de acordo com o Procurador-Geral da República (PGR), Augusto Aras, pensar na irretroatividade seria ir “(...) de encontro à ordem jurídico-constitucional de preservação da probidade e de combate à corrupção” (Migalhas, 2022).

Ora, como salientado na introdução, passando pela construção da tese jurídica sancionadora, toda a evolução do Direito Administrativo Sancionador se interliga ao se caracterizar como uma matéria tipicamente regulatória, mas que, com outras

previsões, passa a incorporar características penais. Então, como seria possível um ato normativo de cunho sancionador ter apenas natureza civil? Para além, se não é puramente civil, qual seria a motivação de não retroagir um princípio constitucional delimitado no art. 5º, inciso XL, da Constituição?

Com todos os óbices de uma ação de improbidade administrativa, vale indagar se não há o mínimo resquício penal para a aplicação da retroatividade da lei mais benéfica. Estabelece o art. 5º, inciso XL, do texto constitucional “a lei penal não retroagirá, salvo para beneficiar o réu” (Brasil, 1988). A extensão interpretativa sempre irá recair sobre aqueles que podem usar o ato normativo a seu favor e os milhares de “números” no procedimento comum.

Tendo essa premissa em conta, encerra-se este tópico com a descrição da hipótese de retroatividade aceita não apenas em razão do julgamento do Tema 119 pelo Supremo Tribunal Federal, como também pela Súmula 634 do Superior Tribunal de Justiça, a qual versa sobre o tratamento indiferenciado entre o particular e os Agentes Públicos.

Segue o texto de parte da tese defendida pelo STF, após o julgamento do Tema 119:

A norma que aboliu a improbidade culposa retroage e é aplicável imediatamente aos processos em curso e aos fatos ainda não processados, cabendo ao juízo competente, em qualquer caso, analisar eventual dolo do agente, hipótese em que a ação poderá continuar tramitando. (Borges, 2022).

Destaca-se o que estabelece a Súmula Vinculante nº 634 do STJ, que apesar de válida, perdeu a relevância: “o particular aplica-se o mesmo regime prescricional previsto na lei de improbidade administrativa para os agentes públicos.” (Brasil, 2019).

6 Aspectos processuais

Na ação de improbidade administrativa, estão vedados como objeto de discussão os temas paralelos que não fazem menção à tipificação, isto é, ao controle de políticas públicas, bens públicos e outras disposições conforme a Lei:

Art. 17-D. A ação por improbidade administrativa é repressiva, de caráter sancionatório, destinada à aplicação de sanções de caráter pessoal previstas nesta Lei, e não constitui ação civil, vedado seu ajuizamento para o controle de legalidade de políticas públicas e para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos, coletivos e individuais homogêneos.

Parágrafo único. Ressalvado o disposto nesta Lei, o controle de legalidade de políticas públicas e a responsabilidade de agentes públicos, inclusive políticos, entes públicos e governamentais, por danos ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico, a qualquer outro interesse difuso ou coletivo, à ordem econômica, à ordem urbanística, à honra e à dignidade de grupos raciais, étnicos ou religiosos e ao patrimônio público e social submetem-se aos termos da Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985. (Brasil, 2021).

Ademais, cabe lembrar que o ressarcimento é imprescritível, mas os pedidos sancionatórios não o são em uma Ação Civil Pública. Em outro sentido, houve o debate sobre a competência de quem poderia ajuizar a ação de improbidade, se seria somente do MP ou de um ente como pessoa jurídica lesada. Nesse sentido, no julgamento da ADI 7042 e da ADI 7043, o STF definiu pela inconstitucionalidade da legitimidade exclusiva do MP, e estendeu a competência para entes públicos interessados.

No entanto, cabe mencionar a necessidade de litisconsorte em uma ação de improbidade administrativa, pois, mesmo em caso de responsabilização dos terceiros, é fundamental que o Agente Público seja réu. Agora, se a ação for apenas contra o Agente Público essa necessidade de litisconsorte se extingue, do mesmo modo, somente poderá haver ação contra terceiro, se ele já estiver respondendo em uma ação autônoma.

Na petição inicial, devem-se indicar com precisão as condutas a serem tipificadas com um acervo probatório suficiente. De modo que somente poderá haver uma ação de improbidade administrativa pelo mesmo fato, devendo o MP ou MPF em suas atribuições ajuizá-la. Ademais, antes, havia a possibilidade de defesa prévia do réu. Apenas após esta etapa, o Juiz decidia se iria receber a petição inicial ou não. Agora, com a reforma da Lei de Improbidade, em 2021, essa etapa inexistiu.

Na fase de saneamento, era impossível julgar contra o réu, isto é, mesmo que “convencido” do lastro probatório, o Juiz não poderia julgar antecipadamente o mérito da causa, pois, diferentemente da revelia, não havia essa presunção de inocência. Por fim, entre outros pontos marcantes há o fato de que a sentença deve possuir correlação estrita com a inicial e possuir motivação específica.

Sobre os recursos, há a aplicação do regramento do Código de Processo Civil, no sentido de que cabe agravo de instrumento em qualquer decisão interlocutória. Assim, segue o texto expresso da Lei:

Art. 17. A ação para a aplicação das sanções de que trata esta Lei será proposta pelo Ministério Público e seguirá o procedimento comum previsto na Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015 (Código de Processo Civil), salvo o disposto nesta Lei.

§ 21. Das decisões interlocutórias caberá agravo de instrumento, inclusive da decisão que rejeitar questões preliminares suscitadas pelo réu em sua contestação. (Brasil, 2021).

Contudo, ainda restam alguns questionamentos e a dúvida sobre o que ocorre na hipótese de o Ministério Público perder o interesse na ação de improbidade administrativa. Pergunta-se não apenas o que ocorre nesse caso e também no dos partidos políticos, pois segundo a redação do art. 23-C:

Art. 23-C. Atos que ensejem enriquecimento ilícito, perda patrimonial, desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação de recursos públicos dos partidos políticos, ou de suas fundações, serão responsabilizados nos termos da Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995 (Brasil, 2021).

De tal modo, o art. 2º dispõe sobre o Agente Político, mas em nada versa sobre o Presidente da República. Logo, o art. 23-C afasta os partidos políticos da configuração do ato de improbidade administrativa e o enquadra na lei orgânica dos partidos políticos, a qual possui sanções mais brandas, como multas.

7 Conclusão

Dadas as considerações ao longo deste ensaio, como primeiro ponto, destaca-se a possibilidade de se inferir que a Lei de Improbidade Administrativa possui um caráter especial na gestão da coisa pública, mas não se pode deixar o servidor público refém de um *in dubio pro societate*, pois, em que momento restrições tão severas aos direitos fundamentais puderam ser embasadas apenas em dúvidas e o princípio da presunção de inocência deixou de possuir sua eficácia?

Como segundo ponto, não se pode naturalizar o “crime de hermenêutica”, pois os entendimentos mudam significativamente em Tribunais de Contas e foi acertada a decisão de incluir na reforma do ato normativo a seguinte previsão:

Não configura improbidade a ação ou omissão decorrente de divergência interpretativa da lei, baseada em jurisprudência, ainda que não pacificada, mesmo que não venha a ser posteriormente prevalecente nas decisões dos órgãos de controle ou dos tribunais do Poder Judiciário. (Brasil, 2021, § 8º, art. 1º).

Outro ponto importante recai sobre as dúvidas acerca da defesa desses Agentes ímprobos. Esta seria de responsabilidade das procuradorias? De quem seria a competência? Como proceder diante do veto do Acordo de Não Persecução Cível (ANPC)? Como isso se regula?

Por fim, a prescrição intercorrente estabelecida para “simplificar” a definição também foi uma reforma relevante e, por mais que sejam reservadas ao futuro da norma as suas problemáticas, no estado atual, garante-se que não seja criada uma impunidade por falta de julgamento ou de ajuizamento da ação de improbidade.

8 Referências

BORGES, Diego da Mota. O que o STF decidiu sobre as alterações na lei de improbidade administrativa. **Migalhas**, n. 5.763, set. 2022. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/depeso/374045/alteracoes-na-lei-de-improbidade-administrativa>. Acesso em: 18 nov. 2023.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 18 nov. 2023.

BRASIL. Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942. **Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del4657compilado.htm. Acesso em: 18 nov. 2023.

BRASIL. Lei nº 14.333, de 1 de abril de 2021. **Lei de Licitações e Contratos Administrativos**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/l14133.htm. Acesso em: 18 nov. 2023

BRASIL. **Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992**. Dispõe sobre as sanções aplicáveis em virtude da prática de atos de improbidade administrativa, de que trata o § 4º do art. 37 da Constituição Federal; e dá outras providências Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/l14133.htm. Acesso em: 18 nov. 2023.

BRASIL. **Lei nº 14.230, de 25 de outubro de 2021**. Altera a Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, que dispõe sobre improbidade administrativa. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/l14230.htm. Acesso em: 17 nov. 2023

BRASIL. **Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990**. Dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8112cons.htm. Acesso em: 17 nov. 2023.

BRASIL. Reclamação nº 2138 - Aplicabilidade da Lei de Improbidade Administrativa aos Agentes Políticos (**Lei 8492/92**). Disponível em: https://www.mpf.mp.br/atuacao-tematica/ccr5/publicacoes/publicacoes-diversas/clipping_lei_improbidade.pdf. Acesso em: 17 nov. 2023.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Súmula 634-STJ**, Primeira Seção, julgado em 12/06/2019, DJe 17/06/2019. Disponível em: https://www.stj.jus.br/internet_docs/biblioteca/clippinglegislacao/Sumula_633,634_2019_primeira_secao.pdf. Acesso em: 17 nov. 2023.

MIGALHAS. Aras se manifesta contra retroatividade da nova lei de improbidade. **Migalhas**, n. 5.763, jull. 2022. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/quentes/369495/aras-se-manifesta-contr-retroatividade-da-nova-lei-de-improbidade>. Acesso em: 17 nov. 2023.

Políticas públicas: efetivação e concretização de direitos fundamentais e o presidencialismo de coalizão

ALICE SOARES DE CASTRO MORAES

Graduanda em Direito pela Universidade Federal de Pernambuco (UFPE).

SUMÁRIO: *1 Introdução • 2 Os direitos fundamentais constitucionais • 3 A efetivação e concretização dos direitos fundamentais por meio das políticas públicas • 4 A competência para formulação de políticas públicas • 5 As políticas públicas e o presidencialismo de coalizão • 6 Conclusão • 7 Referências.*

RESUMO: Este ensaio pretende refletir e discutir acerca do papel das políticas públicas como mecanismos para a efetivação e concretização dos direitos fundamentais constitucionais, como também situá-las no plano fático do modelo presidencialista de coalizão, cujo impacto se reflete desde a formulação à execução, viabilizando a governabilidade. Para tanto, faz-se necessário, primeiramente, adentrar os estudos dos direitos fundamentais e, posteriormente, relacioná-los às políticas públicas. Em seguida, analisa-se a competência do Poder Legislativo e Poder Executivo para a formulação de tais políticas e, por fim, discute-se o papel que possuem no presidencialismo de coalizão e o impacto que sofrem no contexto de negociações que visam à viabilização de governabilidade.

PALAVRAS-CHAVE: Direitos fundamentais • Políticas públicas • Presidencialismo de coalizão.

1 Introdução

O presente ensaio nasce a partir de reflexões originadas através da experiência vivenciada no âmbito da 14ª Edição do Programa de Intercâmbio promovido pela Secretaria Especial para Assuntos Jurídicos da Casa Civil da Presidência da República. Assim, diante da imersão na temática da elaboração normativa e políticas públicas desenvolvidas pelo Poder Executivo Federal, fez-se necessário entender o papel de tais políticas como instrumentos de efetivação e concretização de direitos fundamentais em vista dos princípios previstos constitucionalmente. No entanto, haja vista o sistema de presidencialismo de coalizão, é preciso entender a lógica que rege a governabilidade, impactando diretamente na elaboração normativa e formulação de políticas públicas.

Nesse sentido, por meio do contato com a Secretaria de Assuntos Jurídicos da Casa Civil da República, foi possível constatar a complexidade inerente às negociações dentro do sistema de presidencialismo de coalizão. Ademais, conhecer a Secretaria de Relações Institucionais, suas atribuições, desafios e as prioridades da agenda do governo naquele momento foram o ponto de partida para as reflexões presentes neste ensaio. Portanto, o contato direto com os aspectos expostos no plano fático pelas referidas Secretarias incitaram a curiosidade pela temática deste ensaio.

Destarte, o ensaio adentra no estudo dos direitos fundamentais constitucionais para, então, relacioná-los à formulação de políticas públicas. Ademais, analisa-se a competência do Poder Legislativo e do Poder Executivo na elaboração e execução de tais políticas, situando-as no contexto do presidencialismo de coalizão, objetivando analisar a lógica que rege a governabilidade no plano fático, a qual impacta diretamente na elaboração normativa e formulação de políticas públicas.

Nesse sentido, no contexto de um Estado Democrático de Direito, as políticas públicas culminam, no plano fático, na forma que o Estado define prioridades e incorpora demandas sociais, estabelecendo uma relação direta entre a sociedade civil e o Poder Público.

Assim, uma vez que as políticas públicas são meios de estabelecer as prioridades de um governo, é necessário analisá-las de forma contextualizada ao real funcionamento do Estado brasileiro, ainda que, idealmente, tais políticas devessem ser um meio contínuo de efetivação e concretização de direitos previstos na Constituição.

2 Os direitos fundamentais constitucionais

Inicialmente, insta mencionar que a perspectiva histórica dos direitos fundamentais está intimamente relacionada com o surgimento do moderno Estado Constitucional, cuja essência e razão de existência residem no reconhecimento e na proteção da dignidade da pessoa humana e dos direitos fundamentais do homem, além da limitação do poder estatal (Sarlet, 2009).

Nesse sentido, até o reconhecimento do direito constitucional positivo aos direitos fundamentais do homem, no final do século XVIII, houve um caminho de concepções doutrinárias e formas jurídicas que o antecederam, até, enfim, culminar nas primeiras constituições escritas, com a consagração de direitos básicos e o surgimento das *dimensões* dos direitos fundamentais.

Conforme as transformações geradas pelo reconhecimento de novas necessidades básicas do homem, especialmente devido à evolução do Estado Liberal (Estado Formal de Direito) para o Moderno Estado de Direito (Estado Social e Democrático (material) de Direito), o processo de industrialização e seus impactos tecnológicos e científicos, somados a outros fatores, influenciaram o contexto do reconhecimento dos direitos fundamentais de primeira geração (Bonavides, 2017).

De acordo com Sarlet (2009), no âmbito do reconhecimento dos direitos fundamentais nas primeiras constituições escritas (exceto alguns conteúdos sociais do constitucionalismo francês), esses direitos foram produtos peculiares do pensamento liberal-burguês do século XVIII, caracterizados por um cunho fortemente individualista, concebidos como direito do indivíduo frente ao Estado, mais especificamente, como direitos de defesa, uma não intervenção estatal numa esfera de autonomia individual, por isso, denominados *direitos de cunho negativos*, por parte dos poderes públicos, também *Direitos de resistência* ou de *Oposição* perante o Estado.

Assim, sedimentaram-se os direitos à vida, à liberdade, à propriedade e à igualdade perante a lei, complementados, posteriormente, por um leque de liberdades coletivas, (de expressão, imprensa, manifestação, reunião, associação, etc.), e pelos direitos de participação política, tais como a capacidade eleitoral ativa e passiva, uma demonstração da íntima correlação entre os direitos fundamentais e a democracia. Dessa maneira também, algumas garantias processuais, como o devido processo legal, o *habeas corpus*, direito de petição, todos enquadrados à fase inicial do constitucionalismo ocidental, ou melhor, os direitos fundamentais de primeira dimensão.

No decorrer do século XIX, com o impacto da industrialização e os graves problemas socioeconômicos que a acompanharam, as doutrinas socialistas e a constatação de que a consagração formal de liberdade e igualdade não gerava a garantia do seu efetivo gozo, acabaram gerando amplos movimentos reivindicatórios e reconhecimento progressivo de direitos, com atribuição ao Estado de comportamento ativo na realização de justiça social. A nota distintiva desses direitos foi sua dimensão positiva, de propiciar um *direito de participar do bem-estar social*. Não se cuida mais, portanto, de liberdade do e perante o Estado, e sim de liberdade por intermédio do Estado.

Assim, segundo Paulo Bonavides (2017), os direitos fundamentais, no que se distinguem dos clássicos direitos de liberdade e igualdade formal, nasceram *abraçados ao princípio da igualdade*, entendido este num sentido material. Conforme Sarlet (2009), os direitos fundamentais são os direitos básicos individuais, sociais, políticos e jurídicos que são previstos na Constituição da República.

Ademais, salienta-se que, a exemplo dos direitos de primeira dimensão, os direitos fundamentais sociais também se reportam à pessoa individual (Sarlet, 2009), bem como a utilização da expressão *social* encontra justificativa, entre outros aspectos, na circunstância de que os direitos da segunda dimensão podem ser considerados uma densificação do princípio da justiça social, além de corresponderem às reivindicações das classes menos favorecidas, a título de compensação, em virtude da extrema desigualdade que caracteriza até os dias atuais as relações socioeconômicas no Brasil.

Em relação à Constituição da República de 1988, os direitos fundamentais alcançaram o status, até então ignorado nas Constituições anteriores, de Norma Objetiva, validade universal, conteúdo indeterminado e aberto, não pertencente nem ao ramo de Direito Público, nem ao Direito Privado, mas ao pilar de todo o ordenamento jurídico. Assim, ainda que seu cunho seja predominantemente de normas programáticas, os artigos do Título II (Dos Direitos e Garantias Fundamentais – artigos 1º ao 11º da Constituição Federal) têm previsão de aplicabilidade imediata.

Afirma Sarlet (2009) que a evolução dos direitos fundamentais até a sua positivização na Constituição Federal de 1988 evidencia a preocupação do legislador constituinte da tutela de direitos básicos com o manto de proteção da Cláusula Pétrea, constante no art. 60, § 4º, contra possíveis alterações do Poder Constituinte Reformador.

Dessarte, pode-se dizer que os direitos fundamentais vinculam os poderes constituídos, de forma a impor limites de atuação e impondo obrigações no que concerne à efetivação de tais direitos. Em vista disso, cabe à Administração Pública a concretização da Lei a fim de promover os direitos fundamentais sociais, sendo necessário, para tanto, a implementação de políticas públicas.

3 A efetivação e concretização dos direitos fundamentais por meio das políticas públicas

Nesse diapasão, a Constituição Federal, no artigo 1º, menciona a expressão República Federativa do Brasil, cuja forma de Estado constitui-se em Estado Democrático de Direito, sob os seguintes ditames: a soberania, a cidadania, a dignidade da pessoa humana, os valores sociais do trabalho e da livre-iniciativa, e o pluralismo político.

Haja vista o Estado Democrático de Direito ser fundado no princípio da soberania popular, estabelece-se, assim, a participação dos cidadãos sobre a coisa pública por meio da efetivação do princípio democrático. Essa participação, de forma a gerar demandas sociais a serem incorporadas pelo Estado, relaciona-se com as políticas públicas.

Nesse contexto, conforme Felipe de Melo Fonte (2013), as políticas públicas englobam a coletividade de atos e fatos jurídicos que possuem enquanto finalidade a concretização de objetivos estatais pela Administração Pública.

Do mesmo modo, Eros Grau (2003) entende que a noção de política pública designa toda a atuação estatal, compreendendo todas as possibilidades de intervenção do poder público na vida social.

Conforme Bucci (2002), toda política pública é um instrumento de planejamento, racionalização e participação popular, bem como os elementos das políticas públicas são o fim da ação governamental, as metas nas quais se desdobra esse fim, os meios alocados para a realização das metas e, finalmente, os processos de sua realização.

A ideia de política pública é primeiramente concebida a partir do surgimento do Estado de Bem-Estar Social em meados do século XX, sendo definida, nesse primeiro momento, como ações de intervenção estatal na esfera privada. Esse modelo de Estado, dirigente e prestacional, é marcado pelo compromisso de promover as demandas sociais (Victor, 2011).

Porém, com o surgimento do Estado Democrático de Direito, tal noção é modificada, de forma que não mais se relaciona tão somente com a intervenção

do Estado na esfera privada, mas passa a ser uma diretriz geral para a atuação do Estado em face das demandas sociais (Bucci, 2002).

Dessa forma, insta mencionar que a dignidade da pessoa humana, além de princípio norteador da República, é um atributo de todo e qualquer ser humano: representa um valor especial e distintivo reconhecido em cada ser humano como sendo merecedor de igual respeito, proteção e promoção (SARLET, 2009). Enquanto valor constitutivo do sujeito, tal princípio visa à proteção integral deste em sua existência concreta.

Nesse sentido, conforme leciona Barroso (2018), a dignidade da pessoa humana relaciona-se com os direitos sociais, destacando-se a garantia do mínimo existencial. Assim, a fim de que o indivíduo exerça sua cidadania, é preciso a garantia das necessidades básicas para seu desenvolvimento físico e psíquico. Quanto ao mínimo existencial, a Constituição engloba aspectos importantes no tocante à temática, como o acesso à saúde, educação básica e justiça.

Logo, as políticas públicas, vez que se destinam aos indivíduos e à coletividade, baseiam-se no princípio da dignidade da pessoa humana a fim de promover os direitos fundamentais sociais, de forma a firmar um compromisso da atividade estatal com a proteção do referido princípio. Como já visto, é dever do Estado promover e proteger os direitos fundamentais previstos constitucionalmente e, portanto, as políticas públicas devem ser tidas como instrumento para tal efetivação e concretização.

Portanto, constata-se o compromisso que a Constituição impõe ao Estado no que tange à formulação de políticas públicas que efetivem e concretizem os preceitos constitucionais, os quais ancoram-se, principiologicamente, na dignidade da pessoa humana. Nesse contexto, os direitos fundamentais devem ser o norte na construção das políticas públicas. Conforme Ohlweiler (2007), tais políticas devem estar pautadas nos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil expressos no artigo 3º da Constituição Federal, os quais já se constituem por si em indicações de políticas públicas.

Nesse diapasão, resta nítido que as políticas públicas são mecanismos aptos a amenizar desigualdades e promover o desenvolvimento socioeconômico na medida em que a atuação estatal objetive a efetivação dos direitos fundamentais. Portanto, conclui-se que as políticas públicas devem ser tidas enquanto um instrumento fundamental da Administração Pública a fim de concretizar os direitos fundamentais, sobretudo, os direitos sociais.

4 A competência para formulação de políticas públicas

Inicialmente, no que tange à iniciativa das políticas públicas, João Trindade Cavalcante (2013) ensina que as Constituições brasileiras, em regra, não só atribuem ao Chefe do Governo a possibilidade de propor projetos de lei, mas, além disso, lhe conferem a exclusividade dessa iniciativa em determinadas hipóteses.

Nesse sentido, insta mencionar que a iniciativa legislativa se ramifica em iniciativa comum e iniciativa privativa. A primeira refere-se a quando as proposições legislativas podem ser feitas por deputados federais, senadores, comissão e, inclusive, o Presidente da República. A segunda, por sua vez, refere-se a uma competência exclusiva de determinadas autoridades no tocante à proposição legislativa.

Destarte, sabe-se que as políticas públicas, as quais devem ser elaboradas conforme o preceitos constitucionais, podem ser feitas mediante as leis de caráter geral e abstrato. No entanto, não se concretizam tão somente por intermédio dessas leis, haja vista também se materializarem através de atos normativos, decretos, portarias ou resoluções.

Nesse contexto, segundo João Trindade Cavalcante (2013), a formulação de uma política pública trata do estabelecimento de conexões entre as atribuições de órgãos já existentes, de modo a efetivar um direito social e, portanto, devem ser realizadas pelo Executivo, por iniciativa sua, segundo as diretrizes e respeitando os limites aprovados pelo Legislativo. Dessa forma, é incumbência do Poder Legislativo formular as linhas gerais das políticas públicas, ao passo que cabe ao Poder Executivo a função de instrumentalizá-las, materializando, dessa forma, os objetivos do legislador.

Dessarte, apesar do Poder Legislativo possuir a prerrogativa de concretizar os direitos fundamentais sociais ao formular as políticas públicas, há um rol de hipóteses na Constituição que possibilitam, também, tal formulação pelo Poder Executivo. Logo, visualiza-se uma interligação entre o Poder Executivo e Legislativo no que tange à iniciativa das políticas públicas, consistindo numa atuação conjunta de formulação e execução.

5 As políticas públicas e o presidencialismo de coalizão

Indo além, é evidente que, devido à limitação dos recursos financeiros, o Estado, enquanto Poder Legislativo ou Executivo, deve priorizar uma demanda social em detrimento de outra ao formular uma agenda de políticas públicas, o

que por si só já constitui um óbice à plena concretização dos direitos fundamentais previstos constitucionalmente. No entanto, para além de tal cenário, é preciso entender como se dá a escolha de priorizar determinadas políticas públicas e o papel que elas têm na complexa dinâmica entre Legislativo e Executivo, e na viabilização da governabilidade.

Nesse contexto, é relevante ponderar uma dimensão frequentemente omitida nas análises sobre as políticas públicas, qual seja a natureza competitiva dessas ações em face do modelo presidencialista de coalizão existente no Brasil. Sob esse modelo, os partidos políticos se congregam com o objetivo primordial de formar uma base política visando à eleição de cargos majoritários, notadamente o cargo de Presidente da República. Essa coalizão visa, por conseguinte, integrar o gabinete ministerial, ocupando tanto os escalões superiores quanto os inferiores da estrutura de liderança. Essa dinâmica torna-se particularmente crucial nos arranjos de atores, sejam eles políticos ou não, que viabilizam os programas de governo dos presidentes, proporcionando-lhes um ambiente propício para a governabilidade (Rocha Neto; Borges, 2016).

Tal sistema, conforme caracterizado por Abranches (1988), é identificado como um sistema de *coalizão*, no qual proporcionalidade, multipartidarismo e *presidencialismo imperial* se entrelaçam na institucionalidade brasileira. Sob essa ótica, quem detém o cargo mais alto molda o Poder Executivo por meio de alianças partidárias.

Historicamente, no Brasil, presidentes que se distanciaram e não conseguiram manter um equilíbrio eficaz com suas bases aliadas enfrentaram desafios significativos durante seus mandatos. Isso se deve ao fato de que um Executivo, desprovido de habilidades negociadoras, corre o risco de perder o respaldo dos parlamentares no momento crucial das votações para a implementação de projetos caros ao governo. A ausência de uma governabilidade sólida pode intensificar consideravelmente a probabilidade de uma crise política se estabelecer no país.

Assim, o presidente detém, de fato, maior capacidade para estruturar agendas e determinar as prioridades do governo. No entanto, é imperativo observar que a eficácia dessas definições muitas vezes está condicionada ao estabelecimento de relações colaborativas com os partidos políticos representados no parlamento federal, bem como com outros líderes, incluindo os governadores (Rocha Neto; Borges, 2016).

Nesse raciocínio, diante dessas relações complexas entre elementos da base do governo, ocorre uma fragmentação de interesses característica do presidencialismo de coalizão, culminando num impacto direto nas políticas públicas, haja vista haver uma competição entre os setores do governo por recursos e tais políticas, resultando em trocas e negociações que viabilizam a governabilidade (Rocha Neto; Borges, 2016).

Portanto, destaca-se o tom fragmentado e competitivo entre as políticas públicas e os setores responsáveis por operacionalizá-las no sistema de coalizão, ainda que a Constituição imponha obrigações ao Estado no que tange à concretização dos direitos sociais por meio de tais políticas (Rocha Neto; Borges, 2016). Tal contexto demonstra a necessidade de, para além de situar as políticas públicas enquanto um mecanismo de efetivação de direitos fundamentais e considerar tão somente os preceitos constitucionais que as orientam, também analisar os aspectos subjetivos que permeiam a atividade político-administrativa do Estado, quais sejam os conflitos e disputas entre grupos políticos que constituem um governo no presidencialismo de coalizão.

Nesse sentido, quanto ao impacto dos grupos políticos e partidários na construção da agenda e governabilidade do Presidente da República, Meneguello (1998) ensina que a lógica de definição das bases do governo é uma lógica partidário parlamentar e, nesse sentido, a natureza partidária das equipes de governo demonstra que os partidos são atores políticos centrais do funcionamento dos governos.

Constata-se, portanto, que a formação de agenda de políticas públicas é resultado direto da influência dos grupos políticos que possuem mais poder de decisão. Tal cenário é evidenciado, também, com a alternância de poder entre governos de legendas partidárias com ideologias políticas destoantes, fazendo-se notória a dissonância nas agendas políticas e nas demandas sociais incorporadas e priorizadas na formulação de políticas públicas.

Logo, em vista do papel que as políticas públicas têm na governabilidade no presidencialismo de coalizão, constata-se também que, a fim de manterem-se nas estruturas de poder, as legendas partidárias vão priorizar interesses próprios na formulação das políticas públicas, haja vista impactarem nas agendas de políticas públicas pela força de liderança que possuem no âmbito do Legislativo e pela pressão que podem exercer sobre seus partidários, além da defesa das ideologias que representam.

Percebe-se, nesse diapasão, que o objetivo de permanecer na posição que ocupam nas estruturas de poder é um fator que une os atores políticos em prol das políticas públicas que beneficiam tal permanência dentro do presidencialismo de coalizão (Rocha Neto; Borges, 2016). No entanto, uma vez que o Presidente e os legisladores possuem eleitorados diferentes, os interesses são, conseqüentemente, diversos, culminando em conflitos quanto à formulação e concretização de tais políticas públicas (Limongi, 2006).

Assim, no plano fático, é preciso haver uma negociação entre o Presidente da República e os parlamentares: comumente, tal negociação se dá com o Presidente autorizando a execução das emendas individuais propostas pelos parlamentares a fim de que esses votem a favor dos projetos de interesse do governo. Logo, tal dinâmica proporciona o apoio legislativo necessário para viabilizar a governabilidade do Poder Executivo na medida em que consegue aprovar a sua agenda política, mas, inevitavelmente, há um desvirtuamento dos preceitos que deveriam pautar a produção das políticas públicas. Kingdon (2007) explicita que interesses e propostas são expostos na *mesa* de negociações e, por conseguinte, são adaptados ao projeto de governo.

Outro notório desdobramento das negociações entre Poderes é a distribuição de gabinetes ministeriais às legendas partidárias, o que culmina na fragmentação da formulação das políticas públicas, em que pese a coordenação e uniformidade que deveriam pautá-las. Isso posto, faz-se evidente a importância de instâncias articuladoras de políticas públicas na estrutura do governo, a fim de coordenar e uniformizar os diversos interesses em prol da construção de uma agenda harmônica, por meio de uma abordagem transversal.

Observa-se tal abordagem nas agendas compartilhadas em que os diversos atores políticos que constituem o governo se comprometem a trabalhar de forma integrada na condução de políticas públicas que necessitam de um tratamento mais transversal (Rocha Neto; Borges, 2016).

Logo, resta evidente que é necessário analisar a relação entre as políticas pública, o presidencialismo de coalizão e as negociações viabilizadoras de governabilidade. Diante do impacto que tal relação possui na priorização de uma agenda em detrimento de outras, deve-se acrescentar ao debate, em vista de futuras análises, a questão da qualidade dos gastos públicos e a eficiência das políticas públicas nesse modelo presidencialista, para além do que foi discutido nesta seção.

6 Conclusão

Diante de todo o exposto, conclui-se que os direitos fundamentais devem ser o Norte de todas as políticas públicas, as quais se baseiam no princípio da dignidade da pessoa humana e em consonância com os preceitos constitucionais. Em que pese tal reconhecimento, é necessário, além disso, que haja, por meio da atuação estatal, a efetivação e concretização de tais direitos. Assim, o Poder Legislativo e o Poder Executivo, enquanto responsáveis pela formulação e execução das políticas públicas, estão vinculados ao que impõe à Constituição. O Estado, portanto, deve formular e executar tais políticas objetivando a concretização dos referidos direitos.

Isso posto, a competição que se instala entre a própria base do governo, no que tange às políticas públicas, representa uma fragmentação que destoa dos pressupostos constitucionais que devem nortear a formulação e execução da agenda política. Contudo, haja vista as negociações entre Poder Legislativo e Poder Executivo, as quais são características do modelo presidencialista de coalizão no Brasil, restou evidente que, frequentemente, interesses diversos pautam a agenda política do governo vigente.

Assim, em que pese o impacto das forças políticas que compõem o governo e viabilizam a governabilidade sobre a formulação e execução de políticas públicas, é imperioso que os princípios constitucionais não deixem de nortear tais políticas, as quais devem sempre buscar efetivar e concretizar direitos fundamentais.

Em vista dos vários grupos políticos e seus respectivos interesses que compõem um governo dentro do presidencialismo de coalizão, aponta-se a abordagem da transversalidade como uma possibilidade de resolução de conflitos, a fim de criar consenso e uniformidade entre os diversos atores políticos na coordenação de políticas públicas.

Nesse contexto, atribui-se ao presidencialismo de coalizão a existência de falhas intrínsecas que demandam reparos, a fim de assegurar que a administração pública cumpra efetivamente com suas responsabilidades designadas. Portanto, conclui-se que, visando a um equilíbrio entre os Poderes da República e com a finalidade de evitar crises políticas e institucionais provenientes, as negociações e articulações entre o Poder Legislativo e o Poder Executivo, ainda que sejam o fio condutor de toda a governabilidade, devem manter a consonância com a legalidade e a observância aos princípios constitucionais na formulação e execução de políticas públicas.

7 Referências

ABRANCHES, S. H. H. **Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro**. Revista Dados, v. 31, n. 1, p. 5-34, 1988.

BARROSO, Luís Roberto. **Curso de Direito Constitucional Contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo**. 7. ed. São Paulo: Saraiva Jur, 2018.

BONAVIDES, Paulo; **Curso de Direito Constitucional**. 32. ed. São Paulo: Editora Malheiros, 2017.

BUCCI, Maria Paula Dallari. **Direito Administrativo e Políticas Públicas**. São Paulo: Editora Saraiva, 2002.

CAVALCANTE FILHO, João Trindade. Limites da Iniciativa Parlamentar sobre Políticas Públicas: uma proposta de releitura do art. 61, § 1º, II, e, da Constituição Federal. **Textos para Discussão**, n. 122. Brasília: Núcleo de Estudos e 96 Pesquisas do Senado, 2013. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-deestudos/textos-para-discussao/td-122-limites-da-iniciativa-parlamentar-sobrepolíticas-públicas-uma-proposta-de-releitura-do-art-61-ss-1o-ii-e-da-constituicaofederal>. Acesso em: 23 nov. 2023.

FONTE, Felipe de Melo. **Políticas públicas e direitos fundamentais**. São Paulo: Saraiva, 2013.

GRAU, Eros Roberto. **O direito posto e o direito pressuposto**. 7. ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

KANAYAMA, Rodrigo Luís. Direito, política e consenso: a escolha eficiente de políticas públicas. 2012. 226 f. **Tese (Doutorado em Direito do Estado)**. Universidade Federal do Paraná. Faculdade de Direito, Curitiba, 2012. Disponível em: <https://acervodigital.ufpr.br/bitstream/handle/1884/28946/R%20-%20T%20-%20RODRIGO%20LUIS%20KANAYAMA.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 23 nov. 2023.

KINGDON, J. **Juntando as coisas**. In: SARAVIA, E.; FERRAREZI, E. (Org.). Políticas públicas: coletânea. Brasília (DF): Enap, 2007.

LIMONGI, F. **Presidencialismo e governo de coalizão**. In: AVRITZER, L.; ANASTASIA, F. Reforma política no Brasil. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2006.

MENEGUELLO, R. Partidos e governos no Brasil contemporâneo (1985-1997). São Paulo: Paz e Terra, 1998.

OHLWEILER, Leonel. **A construção e implementação de políticas públicas: desafios do Direito Administrativo moderno**. Paraíba, Verba Juris, ano 6, n. 6, jan./ dez. 2007. Disponível em: <http://periodicos.ufpb.br/index.php/vj/article/view/14868>.

ROCHA NETO, J. M.; BORGES, D. F. **Políticas públicas coordenadas e presidencialismo de coalizão**: o caso do PROMESO. Cadernos EBAPE, vol. 14, número especial, vol.14, p.440- 472, 2016.

SARLET, Ingo Wolfgang; **A Eficácia dos Direitos Fundamentais**. 10. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2009.

VICTOR, Rodrigo Albuquerque de. **Judicialização de políticas públicas para a educação infantil**. São Paulo: Saraiva, 2011.

Modelos e dimensões da remuneração de jornalismo por plataformas digitais

ANDRÉ PARENTE HOUANG

Graduado em Direito pela Universidade de São Paulo (USP). Mestrando em Ciência Política pela USP.

SUMÁRIO: 1 Introdução • 2 Modelos de remuneração do jornalismo por plataformas • 3 Quem deve pagar • 4 Quem pode receber • 5 Que tipos de usos devem ensejar a remuneração • 6 Que critérios devem ser usados para calcular a remuneração • 7 Conclusão • 8 Referências.

RESUMO: A remuneração do jornalismo por plataformas digitais tem sido objeto de diversas propostas legislativas no Brasil e em outras jurisdições não brasileiras. O presente trabalho busca analisar os diferentes modelos já aprovados, ou em discussão, e investigar como cada um deles aborda quatro dimensões dessa remuneração: (i) quem deve pagar; (ii) quem pode receber; (iii) que tipos de usos e conteúdos devem ensejar a remuneração e (iv) que critérios devem ser usados para calculá-la.

PALAVRAS-CHAVE: Plataformas Digitais • Jornalismo • Regulação da Internet • Direitos Autorais • Direito Concorrencial.

1 Introdução

Nos últimos anos, diversas jurisdições têm proposto e aprovado legislações para que plataformas digitais remunerem veículos jornalísticos pelo uso de seu conteúdo. Essas leis têm suscitado intensos debates entre os diferentes atores que seriam afetados por elas, porém, por vezes, essas discussões são reduzidas a uma oposição entre plataformas, estas contrárias à remuneração de conteúdos jornalísticos por plataformas digitais; e jornais, estes favoráveis a ela.

É importante ressaltar, no entanto, que os debates sobre o tema são mais complexos do que essa visão dicotômica pode dar a entender, e envolve organizações da sociedade civil, entidades de educação e pesquisa, associações de consumidores e outros atores. Além disso, pode haver distintos posicionamentos dentro de cada uma dessas categorias de atores. Os grandes jornais estabelecidos há décadas, por exemplo, tendem a ter uma posição diferente de mídias nativo-digitais, que frequentemente são mais céticos com relação ao tema (Bülow, 2023; Furgal, 2023).

Esses debates também estão ocorrendo de forma intensa no Brasil. Diversos projetos de lei (PLs) foram apresentados com o objetivo de criar mecanismos de remuneração do jornalismo por plataformas, seja seguindo um modelo baseado em direitos autorais (como é o caso do PL nº 4.255, de 2020), seja por meio de um modelo baseado no Direito Concorrencial (como o PL nº 1.354, de 2021, e o PL nº 1586, de 2021). Dentre esses projetos, o que mais avançou foi o PL nº 2.630, de 2020, também conhecido como “PL das Fake News”. O projeto não tratava inicialmente do tema, mas o relator da matéria em plenário, o Deputado Orlando Silva (PCdoB – SP), propôs, em 27 de abril 2023, um substitutivo com um mecanismo de remuneração de jornalismo por plataformas.

O Parecer de Orlando Silva, no entanto, não chegou a ser votado no Plenário da Câmara dos Deputados, e a proposta de remuneração foi finalmente incluída em outro projeto que já tramitava na Casa, o PL nº 2.370, de 2019, cujo principal foco é a reforma da legislação brasileira de direitos autorais (Lei nº 9.610, de 1998), e não a regulação de plataformas digitais. O texto do PL nº 2.370, de 2019, proposto em Plenário pelo Relator Elmar Nascimento (União – BA), em 12 de agosto de 2023, alterou o dispositivo sobre remuneração de jornalismo por plataformas proposto originalmente no “PL das Fake News”. O texto é claramente inspirado na legislação australiana, mas também denota influências da Diretiva Europeia, e da experiência francesa em aplicá-la.

Além da remuneração do jornalismo, tanto o Parecer proposto sobre o PL nº 2.630, de 2020, quanto o Parecer proposto sobre o PL nº 2.370, de 2019, inovaram em relação à legislação de outras jurisdições ao proporem a criação de dispositivos para a remuneração por plataformas que beneficiariam outros setores. O Parecer apresentado por Orlando Silva propôs, em seu art. 31, a criação de um mecanismo de remuneração geral para detentores de direitos autorais e direitos conexos. Já o substitutivo proposto por Elmar Nascimento propôs a criação de dois mecanismos de remuneração, a serem incluídos, como o art. 88-A e o art. 88-B, na Lei nº 9.610, de 1998: um voltado exclusivamente para detentores de direitos sobre obras audiovisuais e outro voltado para detentores de direitos sobre obras musicais. Embora essas propostas de remuneração de diferentes obras por plataformas sejam interessantes e levantem múltiplos questionamentos, a sua análise não cabe nesse estudo, que se concentrará apenas no que diz respeito à remuneração do jornalismo.

Assim, a criação de um sistema de remuneração do jornalismo por plataformas vem sendo intensamente debatido no Brasil nos últimos anos, e, em particular, nos últimos meses. Algumas propostas em tramitação no Congresso Nacional se aproximam mais de uma remuneração baseada em direitos autorais, tal qual a existente na União Europeia, enquanto outras estão mais alinhadas com o modelo concorrencialista adotado na Austrália e no Canadá.

No presente trabalho, em um primeiro momento, serão apresentados esses dois modelos, assim como um modelo de fundo público, ainda não adotado por outras jurisdições, mas defendido por alguns atores e já usado para financiar outros setores que não o jornalismo. Em seguida, serão analisadas quatro dimensões centrais da remuneração do jornalismo por plataformas: (i) quem deve pagar; (ii) quem pode receber; (iii) que tipos de usos e conteúdos devem ensejar a remuneração e (iv) que critérios devem ser usados para calculá-la. Para isso, serão usadas como referência as legislações da União Europeia e da Austrália, já que foram elas que estabeleceram os dois modelos atualmente existentes.

No que diz respeito ao Brasil, serão usados como referência para análise os pareceres de Plenário apresentados pelo Deputado Orlando Silva ao PL nº 2.630, de 2020, em 27 de abril de 2023, e pelo Deputado Elmar Nascimento ao PL nº 2.370, de 2019, em 12 de agosto de 2023. Essa análise dos modelos e das dimensões de remuneração de jornalismo por plataformas não busca fazer a defesa específica de determinado texto ou apresentar uma solução brasileira para os questionamentos inerentes ao tema. Ao ressaltar as diferentes possibilidades de remuneração do

jornalismo, e as suas qualidades e deficiências, busca-se sobretudo contribuir para o debate no Brasil.

2 Modelos de remuneração do jornalismo por plataformas

Os diferentes modelos para remuneração de jornalismo costumam partir de um diagnóstico comum de que as plataformas seriam as principais responsáveis pela crise enfrentada por parte considerável do jornalismo profissional nas últimas décadas. As possíveis causas por trás dessa crise são múltiplas¹, mas duas que dizem respeito à ação de plataformas podem ser destacadas. A primeira delas é a perda de assinantes e leitores. Segundo esse diagnóstico, as plataformas fariam com as pessoas acessassem menos as páginas dos jornais e assim estivessem menos dispostas a pagar por seus conteúdos, já que elas poderiam acessar o cerne deles diretamente nas plataformas. Uma segunda causa que vale destacar é a que envolve a perda de receitas oriundas de propagandas. O mercado de anúncios online é marcadamente diferente do mercado de anúncios em papel, com diferentes atores e dinâmicas. Nesse novo cenário, plataformas como *Google* e *Facebook* passaram a ter uma posição dominante, prejudicando direta ou indiretamente os jornais.

Apesar desse diagnóstico ser amplamente difundido hoje em dia, ainda há quem o critique (Colangelo; Torti, 2019; Nielsen; Ganter, 2022). Por um lado, é possível questionar se a relação entre plataformas e jornais seria simplesmente prejudicial aos últimos, ou se estes também se beneficiariam em alguma medida desse relacionamento. Os que afirmam isso costumam apontar que as plataformas podem dar maior alcance aos jornais, e que novas mídias nativo-digitais florescerem graças à emergência das plataformas. No que diz respeito especificamente ao poder econômico das plataformas e às possíveis situações de abuso de posição dominante, há quem questione se o jornalismo deveria receber um tratamento especial em meio a todo um ecossistema que seria prejudicado por esse poder excessivo das plataformas.

A despeito dessas críticas, a partir desse diagnóstico, os defensores da criação de instrumentos jurídicos de remuneração de jornalismo afirmam que eles seriam necessários para lidar com esse cenário e para garantir a sustentabilidade econômica do jornalismo. Assim, diferentes jurisdições apresentaram soluções distintas para

1 Ver Thurman; Picard; Myllyhti; Krumsvik, 2019.

enfrentar o problema. Como já introduzido, as legislações já existentes ou propostas sobre remuneração de plataformas podem ser divididas em três principais vertentes. Cada uma delas apresenta soluções distintas para as diferentes dimensões derivadas desse diagnóstico.

O primeiro modelo de remuneração de jornalismo por plataformas tem os direitos autorais como fundamento e teve origem na União Europeia. Os primórdios desse modelo remontam a leis aprovadas na Alemanha em 2013 (*Achtes Gesetz zur Änderung des Urheberrechtsgesetzes vom 7 Mai 2013*) e na Espanha em 2014 (*Ley nº 21/2014, de 4 de noviembre, por la que se modifica el texto refundido de la Ley de Propiedad Intelectual*). Essas duas Leis criaram cada qual à sua maneira um direito conexo aos direitos autorais, conferido aos editores de publicações de imprensa. No entanto, nenhuma das duas leis foi capaz de atingir os objetivos almejados pelo legislador e tampouco tiveram efeitos para além das fronteiras desses países. Na Alemanha, onde o direito era renunciável, a maioria dos editores abdicou da remuneração para ser listado no *Google News*. Na Espanha, onde o direito era irrenunciável, o *Google News* e outros agregadores de notícia encerraram suas atividades no país (Furgal, 2018).

Dado a ineficácia dessas primeiras Leis, a aprovação da Diretiva Europeia de Direitos Autorais de 2019 (Diretiva (UE) 2019/790 do Parlamento Europeu e do Conselho de 17 de abril de 2019 relativa aos direitos de autor e direitos conexos no mercado único digital e que altera as Diretivas 96/9/CE e 2001/29/CE) pode ser considerada o marco inicial da atual abundância de legislações sobre remuneração do jornalismo por plataformas, no sentido de gerar os efeitos desejados e de inspirar propostas legislativas. As regras sobre remuneração de jornalismo estão contidas no art. 15 da referida Diretiva, que caracterizou, ao lado do art. 17, sobre responsabilidade de intermediários por violações de direitos autorais, o dispositivo mais polêmico e que suscitou mais debates durante a passagem pelas instâncias legislativas da União Europeia.

Em linhas gerais, o art. 15 da Diretiva Europeia cria um novo direito conexo aos direitos autorais² conferido a editores de publicações de imprensa estabelecidos em algum Estado-Membro da União Europeia. Esse direito conexo engloba a reprodução online a disponibilização de publicações de imprensa por plataformas, com algumas exceções que serão detalhadas a seguir. É importante ressaltar que a titularidade

2 Sobre a natureza de direitos conexos e sobre críticas a eles no contexto da aprovação da Diretiva Europeia, ver Hugenholtz, 2019.

desse direito conexo não pertence ao repórter que criou a obra, mas sim ao jornal que publicou o conteúdo. Além disso, vale apontar que a Diretiva não vai muito além de conferir o direito, estabelecer sua titularidade, incidência e limitações (Quintais, 2020). A Diretiva não especifica como esse direito deve ser exercido, e não determina como as negociações entre plataformas e jornais devem ocorrer, contrastando com a legislação australiana, como será visto a seguir.

A Diretiva Europeia deveria ser incorporada à legislação dos Estados-Membros da União Europeia em até 2 (dois) anos depois de sua aprovação, mas muitos países ainda não o fizeram – o que inclusive motivou a Comissão Europeia a acioná-los junto ao Tribunal de Justiça de União Europeia. A demora dos países aprovarem legislações nacionais está atrelada à complexidade do tema, com múltiplos interesses envolvidos. A experiência da França, primeiro país a incorporar o art. 15 para a sua legislação nacional, também deixa claro a complexidade do tema e a dificuldade de assegurar que o direito à remuneração se concretize na prática.

A França alterou seu Código de Propriedade Intelectual apenas 2 (dois) meses depois de aprovada a Diretiva Europeia. Em resposta, o *Google* deixou de exibir os *previews* de matérias jornalísticas em resultados de busca, passando a exibir apenas os *links* para os *sites* dos jornais. Como tanto os textos da Diretiva quanto da Lei francesa dispunham que o direito à remuneração não incidia sobre meros *links*, a empresa entendia que com essa medida não seria obrigada a remunerar os jornais. No entanto, as editoras e agências de notícias francesas ajuizaram ação junto à Autoridade Concorrencial do país, afirmando que a prática do *Google* consistia em abuso de posição dominante. A autoridade antitruste francesa concordou com as editoras em decisão posteriormente referendada pelo Poder Judiciário do país, e ordenou a plataforma a entrar em negociações para a remuneração a título do novo direito conexo.

Em 2021, foi a vez da Austrália aprovar uma legislação sobre remuneração de jornalismo por plataformas. O *News Media and Digital Platforms Bargaining Code* inovou em relação ao modelo europeu ao estabelecer uma remuneração fundamentada não nos direitos autorais, mas sim no Direito Concorrencial.

À semelhança da Diretiva Europeia, o *News Media Bargaining Code* (nome pelo qual a Lei é mais conhecida) também inspirou propostas legislativas em outros países para a remuneração do jornalismo por plataformas. Em 2023, após intensos debates, o Canadá aprovou sua própria legislação sobre o tema, o *Online News Act*, inspirada na lei australiana.

Propostas similares também estão sendo discutidas nos EUA, como o *Journalism Competition and Preservation Act*, e o *California Journalism Preservation Act*. No Reino Unido, nação que se retirou da União Europeia antes de incorporar a Diretiva de Direitos Autorais, um código de conduta foi proposto por autoridades do Governo, em 2022, para a negociação entre plataformas e jornais.

O *News Media Bargaining Code*, com matriz no Direito Concorrencial, tendo sido elaborado a partir de estudo da autoridade de concorrência e de defesa do consumidor do país. A Lei australiana é marcadamente distinta do modelo autoralista europeu e é muito mais detalhada sobre como deverá ocorrer a remuneração. Enquanto a Diretiva Europeia se limita a estabelecer um direito conexo, a Lei australiana estabelece um quadro de negociação entre plataformas digitais e jornais sobre a remuneração para a disponibilização de conteúdo. Uma plataforma (designada enquanto tal, segundo a lei australiana) é obrigada a negociar a remuneração, caso um jornal expresse o desejo de fazê-lo. Caso as partes não cheguem a um acordo para remuneração em 3 (três) meses, a Lei prevê que a remuneração deverá ser definida em um procedimento arbitral. A Lei detalha então como deve se dar essa arbitragem, estabelecendo sua duração e os critérios a serem usados para a decisão.

Para além dos modelos com matriz no Direito Autoral e no Direito Concorrencial, um terceiro modelo ainda não foi aprovado para a remuneração do jornalismo, mas tem inspiração em sistemas já existentes no Brasil e em outros países para a promoção da indústria audiovisual. Ele consistiria na criação de um fundo setorial de apoio ao jornalismo, formado por recursos oriundos do setor privado.

No Brasil, o instrumento jurídico para isso seria a criação de uma Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico (CIDE), a ser paga por plataformas (Bülow, 2023). Os recursos provenientes dessa CIDE seriam destinados a um fundo, e caberia então ao setor público distribuí-los de acordo com critérios estabelecidos em lei ou em regulamentação, como valorização do jornalismo profissional, diversidade, regionalidade etc.

As vantagens desse modelo seriam a possibilidade de o Poder Público desenvolver políticas públicas de fomento ao jornalismo, assegurando que os recursos sejam direcionados para conteúdos que necessitem desse tipo de financiamento (e não apenas para *clickbaits*), e de desenvolvimento do jornalismo em regiões chamadas de “desertos de notícias”, onde não há qualquer cobertura jornalística. Por outro lado, esse modelo pode colocar os recursos sob o risco de interesses de captura dos interesses políticos ou pessoais do Presidente da vez. Caso a legislação não seja bem

elaborada, ele poderia destinar os recursos para jornais que lhe deem uma cobertura favorável, em prejuízo àqueles que apontem críticas ao Governo.

Vale dizer, ainda, que um modelo não exclui necessariamente o outro (Bülow, 2023). É possível que um país adote mecanismos típicos de modelos distintos com o objetivo de assegurar a remuneração do jornalismo por plataformas. Isso vem ocorrendo em alguns países da União Europeia, que ao incorporarem a Diretiva de Direitos Autorais para suas legislações nacionais, têm se inspirado no *News Media Bargaining Code* Australiano, para estabelecer mecanismos mais avançados, com vistas a assegurar a remuneração do jornalismo (Furgal, 2023).

Fenômeno similar acontece no Brasil, por meio do PL nº 2.370, de 2019, o qual, embora trate inicialmente de direitos autorais, propõe a criação de um mecanismo de remuneração de jornalismo claramente inspirado no modelo australiano, fundamentado no Direito Concorrencial.

3 Quem deve pagar

Uma primeira pergunta a ser respondida por uma legislação que vise a estabelecer um mecanismo jurídico de remuneração do jornalismo por plataformas versa sobre a dúvida de quem deve pagar pelo uso comercial dos conteúdos jornalísticos.

Embora frequentemente se fale de *plataformas*, esse não é um conceito jurídico estabelecido no Brasil, e as diferentes legislações sobre o tema ao redor do mundo propõem definições distintas. O art. 15 da Diretiva Europeia emprega o termo *prestadores de serviços da sociedade da informação* e exclui do escopo do dever de remunerar o uso comercial por usuários individuais.

A legislação australiana é, possivelmente, a mais interessante no que diz respeito a quem deve pagar pela referida remuneração. O *News Media Bargaining Code* prevê que os deveres previstos na lei australiana se aplicam apenas às plataformas que sejam objeto de um processo de designação, estabelecido pela própria lei. Isso significa que, para estar sujeita às obrigações de negociação e ao mecanismo arbitral do *News Media Bargaining Code*, uma plataforma tem antes de ser designada, procedimento que segue alguns critérios.

O primeiro deles deriva da necessidade de considerar se há um desequilíbrio considerável em termos de poder de negociação entre as partes. O segundo critério a ser avaliado refere-se à condição de a plataforma realizar uma contribuição significativa para a sustentabilidade do jornalismo australiano por meio de acordos.

Esse segundo critério representa uma salvaguarda estabelecida pelo próprio código: caso uma plataforma realize acordos de pagamento de forma voluntária, isso conta a seu favor no processo de designação. Caso plataformas não sejam designadas, elas não são abarcadas pelas demais obrigações previstas no Código. Assim, até o momento, nenhuma plataforma foi designada na Austrália.

O *Google* e *Facebook*, as principais empresas destinatárias do código, não foram designados justamente por terem efetuado pagamentos estimados no montante de duzentos milhões de dólares anuais, sendo, portanto, respaldados pela ressalva da Lei (Furgal, 2023, p. 654).

O *Online News Act* do Canadá inspira-se na Lei da Austrália ao criar um mecanismo de negociação e arbitragem, mas se difere no que diz respeito a quem deve pagar pelo uso comercial da informação. De forma similar à Lei da Austrália, a Lei canadense se aplica a intermediários de notícias digitais quando houver um desequilíbrio considerável do poder de negociação.

O *Online News Act* inclui expressamente do escopo de intermediários sistemas de buscadores e redes sociais, ao mesmo tempo em que exclui serviços de mensageria privada. No entanto, diferentemente da Lei australiana, ela não prevê a necessidade de designação para que as plataformas sejam abarcadas pela Lei (Furgal, 2023). Dada a importância desempenhada pelo processo de designação em levar as plataformas a firmarem acordos de remuneração na Austrália, será interessante observar como a ausência desse dispositivo no Canadá irá afetar a eficácia da Lei.

Finalmente, o PL nº 2.630, de 2020, usa a terminologia *provedores*, e aplica a Lei àqueles com mais de 10 (dez) milhões de usuários mensais, em média, no Brasil. Em seguida, o projeto passa a elencar o que se incluiria nesse rol – redes sociais, ferramentas de busca, e mensageria instantânea (definidos em maiores detalhes no art. 5º do Parecer) – e o que estaria fora dele – provedores de comércio eletrônico, ferramentas de reuniões fechadas, enciclopédias sem fins lucrativos, repositórios científicos e educativos, plataformas de *software* aberto, repositórios de dados do Poder Público e plataformas de *sites* e apostas.

Já o Parecer sobre o PL nº 2.370, de 2019, define *plataformas digitais de conteúdos de terceiros que tenham mais de 2 milhões de usuários no Brasil* no que diz respeito à remuneração de conteúdos jornalísticos por plataformas digitais. Essas plataformas são definidas como *provedores de aplicação de internet de redes sociais, serviços de*

mensageria, ferramentas de busca, inteligência artificial, indexadores de conteúdos informativos ou noticiosos terceiros.

4 Quem pode receber

Segundo Bülow (2023, p. 72), “a discussão sobre quem pode ou deve beneficiar-se de uma regulação sobre o tema da remuneração do jornalismo pelas plataformas é talvez a mais importante das controvérsias”. Como dito anteriormente, atores do setor do jornalismo possuem uma percepção diferente sobre as propostas de remuneração, em parte porque alguns consideram que elas tendem a favorecer apenas grandes jornais tradicionais, em detrimento de mídias menores e mais modernas.

No que diz respeito às demais dimensões, a Diretiva Europeia é relativamente lacunar no que diz respeito a quem pode ser remunerado. A Diretiva confere o direito conexo que ela cria a *editores de publicações de imprensa estabelecidos num Estado-Membro*. Já o *News Media Bargaining Code* australiano cria um direito a organizações jornalísticas de reivindicarem negociações com plataformas para tratar de temas relativos ao uso de conteúdos jornalísticos e prevê que, para exercerem esse direito, as organizações devem efetuar um registro prévio, para o qual são previstos determinados requisitos, inclusive de faturamento mínimo. A exigência desse faturamento mínimo é um fator que pode levar a regulação a favorecer grandes conglomerados de mídia.

Um elemento de distinção entre a legislação australiana e a europeia diz respeito à remuneração dos jornalistas, pessoas físicas responsáveis pela criação dos conteúdos jornalísticos. A lei australiana não estabelece qualquer mecanismo que garanta esse repasse. Já a Diretiva Europeia prevê que uma “parte adequada das receitas” pagas aos jornais deverá ser repassada aos jornalistas autores das obras. Esse dispositivo tem por finalidade assegurar que os recursos pagos a título do direito conexo sejam destinados aos profissionais responsáveis pelo conteúdo jornalístico, e não desviados para outras finalidades, como distribuição de lucros aos sócios do jornal.

O texto do Parecer do Deputado Orlando Silva sobre o PL nº 2.630, de 2020, no *caput* referente ao tema, menciona a *remuneração às empresas jornalísticas*, expressão também empregada no § 4º (sobre a possibilidade de arbitragem), parecendo restringir o direito à remuneração a esse tipo de pessoa jurídica. No entanto, o § 2º, que trata especificamente sobre quem pode ser remunerado, afirma que “farão jus à remuneração prevista no *caput* pessoa jurídica, mesmo individual,

constituída há pelo menos 24 (vinte e quatro) meses, que produza conteúdo jornalístico de forma regular, organizada, profissionalmente e que mantenha endereço físico e editor responsável no Brasil”, parecendo, portanto, expandir o escopo para além de empresas.

Já o Parecer sobre o PL nº 2.370, de 2019, é ligeiramente diferente, representando uma aprimoração em relação ao *PL das Fake News*. O texto do Parecer retirou o termo *empresas jornalísticas* e prosseguiu com os critérios (i) de forma organizada e profissional; (ii) constituídas há pelo menos 12 (doze) meses e que (iii) mantenham registro empresarial de pessoa jurídica, endereço físico e editor responsável no Brasil.

5 Que tipos de usos devem ensejar a remuneração

A pergunta sobre o que deve ser remunerado também é extremamente importante e há de ser pensada, já que pode afetar a circulação de notícias e informações na internet.

A legislação europeia faz três exclusões expressas ao dever de remunerar: (i) utilização privada e não comercial por usuários individuais, (ii) o uso de *links* e (iii) o uso de termos isolados ou de extratos muito curtos. Além disso, o direito estabelecido pela Diretiva Europeia tem uma duração curta: eles caducam depois de apenas de 2 (dois) anos, contados a partir do dia 1º de janeiro do ano seguinte ao da data de publicação. A Lei australiana, por outro lado, inclui até mesmo o uso de *links* como hipótese para o dever de remuneração. O *News Media Bargaining Code* define como disponibilização todas as situações em que um conteúdo ou o extrato de um conteúdo está presente ou vinculado (*linkado*) em um serviço.

Por sua vez, o texto do Parecer sobre o PL nº 2.370, de 2019, busca definir o que seria um conteúdo jornalístico. Nesse sentido, ele afirma que “entende-se como jornalístico o conteúdo de cunho eminentemente informativo, que trata de fatos, opiniões, eventos e acontecimentos em geral de interesse público, independentemente do tipo ou formato, observados os princípios e padrões éticos de conduta no exercício da atividade de jornalismo”.

O referido PL exclui alguns usos de obras da incidência do dever de remuneração: os conteúdos postados em comunicações privadas, ou em armazenamento em nuvem, não ensejam a remuneração, tampouco o “conteúdo postado que esteja em domínio público”. A referência ao domínio público é um ponto de atenção,

elemento típico do Direito Autoral e que pode parecer estranho ao modelo de remuneração predominantemente concorrencialista proposto.

O dispositivo se revela especialmente preocupante, porque, na ausência de uma previsão específica sobre a duração do direito, sinaliza que o direito à remuneração perduraria por 70 (setenta) anos. Caso se entenda se tratar de um direito conexo, como é o caso europeu, esse período seria contado a partir da data de publicação da obra.

Contudo, esse longo tempo de proteção proposto no Parecer sobre o PL nº 2.370, de 2019, vai muito além dos 2 (dois) anos estabelecidos na Diretiva Europeia e extrapola em larga medida o período durante o qual uma matéria jornalística é economicamente relevante. Uma duração tão longa é preocupante, já que matérias jornalísticas, após decorridos alguns anos, muitas vezes perdem qualquer aspecto econômico ou noticioso, enfoque este que está na base do diagnóstico para que plataformas remunerem os jornais. No entanto, a obrigação do dever de remunerar pode cercear a sua disponibilidade ou acessibilidade, prejudicando eventuais propósitos educacionais ou científicos a que elas poderiam servir.

6 Que critérios devem ser usados para calcular a remuneração

Uma pergunta final a se fazer, e não menos importante, refere-se a quais devem ser os critérios para a remuneração e para a respectiva distribuição. Este questionamento envolve outro também relevante, relativo a que tipo de jornalismo se busca beneficiar.

Uma remuneração baseada no número de acessos, por exemplo, pode favorecer um jornalismo sensacionalista de baixa qualidade, também chamado de *caça-cliques*. Já uma remuneração calculada no número de profissionais pode favorecer grandes conglomerados de mídia, em detrimento de jornais menores. Além disso, vale analisar se deve ser feita uma diferenciação do pagamento quanto ao tipo de conteúdo veiculado. Matérias jornalísticas sobre esportes ou sobre a vida pessoal de famosos devem receber a mesma remuneração que reportagens de jornalismo investigativo? Definir esses critérios e observar como eles devem ser aplicados na prática é tão importante quanto as dimensões anteriores, mas que têm recebido menos atenção nas legislações sobre remuneração de jornalismo por plataformas digitais.

Como dito anteriormente, a legislação europeia é especialmente lacunar a esse respeito. Na Austrália, os acordos de remuneração têm garantia de confidencialidade, o que tem levantado críticas sobre quais critérios estariam sendo usados para

o cálculo dos pagamentos (Bülow, 2023). Já o Parecer de Plenário sobre o PL nº 2.630, de 2020, é lacunar no que diz respeito aos critérios para o cálculo do valor a ser pago e de como ele deve ser distribuído. Todavia, o Parecer de Plenário sobre o PL nº 2.370, de 2019, finalmente preencheu essa lacuna ao prever critérios que devem ser utilizados para o cálculo da remuneração: (i) o volume de conteúdo; (ii) a audiência, (iii) o número de profissionais regularmente contratados. O texto, no entanto, não desenvolve como esses critérios devem ser empregados para calcular os valores da remuneração.

7 Conclusão

Nos últimos anos, a criação de mecanismos para a remuneração de jornalismo por plataformas ganhou força em diversas partes do mundo, inclusive no Brasil. O presente trabalho destacou algumas dimensões que qualquer mecanismo de remuneração de jornalismo por plataformas deve abordar, e apresentou como os diferentes modelos já existentes o fizeram.

Caso o Brasil opte por criar um sistema de remuneração, será fundamental fazer uma ampla reflexão sobre o porquê de isso ser necessário e sobre a melhor forma de enfrentar as diferentes dimensões abordadas, levando em consideração a realidade nacional.

Nesse processo, experiências de outras jurisdições podem e devem ser usadas como referência, mas não podem ser simplesmente transplantadas à realidade nacional. O Brasil enfrenta problemas próprios no que diz respeito à sustentabilidade do jornalismo, como a existência de desertos de notícias, a grande concentração midiática e o acesso à internet de pouca qualidade, que demandam soluções próprias.

8 Referências

BÜLOW, Marisa von. **Remuneração do jornalismo pelas plataformas digitais**. São Paulo: Cgi.br, 2023.

COLANGELO, Giuseppe; TORTI, Valerio. Copyright, online news publishing and aggregators: a law and economics analysis of the EU reform. **International Journal of Law and Information Technology**, v. 27, n. 1, p. 1-16, 2019.

FURGAL, Ula. Ancillary right for press publishers: an alternative answer to the linking conundrum?. **Journal of Intellectual Property Law and Practice**, v. 13 n. 9, p. 700-710, 2018.

FURGAL, Ula. The emperor has no clothes: how the press publishers' right implementation exposes its shortcomings. **GRUR International**, v. 72, n. 7, p. 650-664, 2023.

HUGENHOLTZ, P. Bernt. Neighbouring rights are obsolete. **IIC - International Review of Intellectual Property and Competition Law**, v. 50, p. 1006-1011, 2018.

NIELSEN, Rasmus Kleis; GANTER, Sarah Anne. **The power of platforms: shaping media and society**. Oxford: Oxford University Press, 2022

QUINTAIS, João Pedro. The new copyright in the Digital Single Market Directive: a critical look. **European Intellectual Property Review**, v. 42, n. 1, p. 26-41, 2020.

THURMAN, Neil; PICARD, Robert G.; MYLLYLAHTI, Merja; KRUMSVIK, Arne. On digital distribution's failure to solve newspapers' existential crisis: symptoms, causes and remedies. In: ELDRIDGE, Scott A.; FRANKLIN, Bob (eds). **The Routledge Handbook of Developments in Digital Journalism Studies**, Oxon & New York: Routledge, 2019.

4

Relações patriarcais de gênero e a permanência das mulheres no ensino superior

ANNE KAROLINE SILVA FELIX

Graduada em Serviço Social pela Universidade Estadual do Ceará (Uece).
Doutoranda no Programa de Pós-graduação em Serviço Social (PPGSS) da
Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN).

SUMÁRIO: *1 Introdução • 2 Relações patriarcais de gênero e acesso das mulheres à educação • 3 Permanência no ensino superior na perspectiva de gênero • 4 Conclusão • 5 Referências.*

RESUMO: O presente ensaio tem como objetivo refletir acerca das expressões das relações patriarcais de gênero no ensino superior público brasileiro, sobretudo, no aspecto da permanência das mulheres estudantes. Pautar tal problemática tem sua relevância justificada pelos desafios enfrentados pelas mulheres no exercício do direito à educação, materializando-se em demandas por assistência estudantil. Tem-se como pressuposto que a histórica negação da participação feminina nos espaços de formação e de produção do conhecimento, bem como a feminização de determinadas áreas, tem como fundamento o patriarcado que, associado ao capitalismo e ao racismo, domina, explora e oprime, de forma peculiar e mais acentuada, as mulheres em sua diversidade. Para tal construção, recorreu-se a uma incursão teórica, numa perspectiva crítica e dialética. Diante do debate aqui estabelecido, pode-se inferir que, apesar da ampliação do acesso das mulheres ao ensino superior, as iniciativas de apoio à permanência ainda apresentam limitações, sendo tarefa urgente seu fortalecimento.

PALAVRAS-CHAVE: Patriarcado • Mulheres • Ensino Superior • Permanência.

1 Introdução

Não é tarefa simples discutir questões que envolvem a desigualdade entre homens e mulheres, haja vista a histórica naturalização deste processo, inclusive legitimado pelo conhecimento científico. Além de ser uma questão tratada em diversas correntes teóricas e perspectivas políticas, até com divergências numa mesma concepção. A presente produção, que tem como objetivo refletir acerca das expressões das relações patriarcais de gênero no superior público brasileiro, especialmente no tocante aos desafios à permanência das mulheres, representa mais um esforço de aproximação com a temática, na busca por fundamentos teóricos que possibilitem a análise da condição da mulher no processo de escolarização, questão que atravessa o cotidiano profissional desta autora, do que uma leitura experiente e amadurecida.

Cabe pontuar que se utiliza a categoria gênero compreendendo criticamente alguns problemas que envolveram o seu trato que, conforme Cisne e Santos (2018), foi majoritariamente acionada para abordar a desigualdade entre homens e mulheres resumida à construção de identidades e no plano das relações interpessoais. Tal perspectiva leva à ilação de que a esfera da relação entre pessoas é separada das relações estruturais, sugerindo que os estudos desta não consideram as especificidades daquela.

Nesse sentido, destaca-se a Teoria da Reprodução Social, inscrita no feminismo marxista que, embora ainda em construção, tem fornecido subsídios para a análise das relações sociais numa perspectiva unitária, resgatando a concepção de totalidade de Marx na busca pela superação da hierarquia entre capitalismo e patriarcado, sendo o primeiro, enquanto parte esfera econômica, supostamente superior ao segundo, que estaria na esfera da cultura e da política (Ruas, 2020). Desse modo, demarca-se a compreensão de que a estrutura econômica e as formas de sociabilidade compõem uma totalidade, mantendo não uma conexão mecânica de causa e efeito, mas uma relação dialética de prioridade ontológica e relativa autonomia, haja vista que são complexos sociais distintos, com funções específicas, mas que se determinam mutuamente. Portanto, entende-se que a exploração, dominação, opressão das mulheres tem fundamento no sistema capitalista, associado ao patriarcado e ao racismo, sendo reciprocamente determinados e imbricados.

Portanto, por mais que as origens do patriarcado, da supremacia branca, da família, possam remontar à períodos históricos nos quais o capitalismo não estivesse ainda mundialmente consolidado, fato é que o capitalismo, em sua gênese e universalização, reestrutura hierarquias sociais anteriores e se beneficia delas na mesma medida em que elas o constituem enquanto sistema. (Ruas, 2020, p. 404).

Para a análise da exploração, dominação, opressão das mulheres numa perspectiva crítico-dialética, Safiotti (2015) propõe o uso combinado dos termos gênero e patriarcado, sendo o primeiro mais amplo, que dá conta das representações de feminino-masculino em toda a trajetória da humanidade, podendo expressar relações desiguais ou igualitárias; já o segundo como historicamente determinado, criado há cerca de seis mil anos, com o estabelecimento de relações hierarquizadas entre homens e mulheres, sendo os primeiros os dominantes. O esforço de situar o patriarcado enquanto uma instituição histórica, que conta com grande contribuição de Lerner (2019), aponta para a desconstrução da naturalização da sua existência, abrindo a possibilidade para sua destruição, com o estabelecimento de relações de gênero efetivamente igualitárias.

As expressões das relações patriarcais de gênero, tais como a divisão sexual do trabalho, a imposição do trabalho doméstico e de cuidado às mulheres, as diversas formas de violência contra a mulher e o controle do seu corpo e da sua sexualidade espraiam-se no contexto universitário e provocam uma diversidade de desafios para a permanência das estudantes, sendo essencial e urgente desvelar as bases materiais e ideológicas dessas relações, na perspectiva do seu enfrentamento. Trata-se de um esforço, no âmbito profissional e pessoal, de conhecer para que se acredite que é possível viver em outra ordem social, em que a liberdade e a igualdade sejam substantivas e não meramente formais.

Para o atendimento do objetivo proposto, foi realizada revisão bibliográfica, adotando-se como referência algumas produções que tratam das temáticas gênero e patriarcado; mulheres e educação; permanência no ensino superior. No tópico *Relações patriarcais de gênero e acesso das mulheres à educação*, se discute brevemente sobre como se deu o acesso das mulheres à educação no ocidente, mediante ditames do patriarcado. Em seguida, no tópico *Permanência no ensino superior na perspectiva de gênero*, aborda-se o Programa Nacional de Assistência Estudantil (Pnaes), enquanto principal iniciativa voltada para a permanência de estudantes no ensino superior público, pontuando os limites e as possibilidades da sua atuação no enfrentamento à desigualdade de gênero. Por fim, diante da linha argumentativa

apresentada, são indicadas algumas considerações finais, na direção da necessidade de aprofundamento desta discussão e não de seu esgotamento.

2 Relações patriarcais de gênero e acesso das mulheres à educação

O patriarcado enquanto instituição milenar vai, no decorrer da história, ditando a construção dos papéis sociais de homem e de mulher, atravessando todas as esferas da vida social, não se limitando à esfera privada e às relações familiares. Saffioti (2015) o nomeia de máquina do patriarcado, pois sua lógica funciona independente da presença e da ação do patriarca, sendo as mulheres, também, reprodutoras das relações patriarcais de gênero. Dado esse espraiamento da lógica patriarcal, suas engrenagens ficam obscurecidas, o que contribui para sua naturalização. Como sistema apropriado pelo capitalismo, impregna o Estado, as políticas sociais e os direitos sociais, legitimando a desigualdade, nos ambientes público e privado. Nesse sentido, considerando a posição desfavorável da mulher em todos os âmbitos, por muito tempo, a educação lhe foi negada.

A própria ciência se configurou como um mecanismo de legitimação dessa negação, com a formulação de teorias sexistas, que utilizaram as diferenças biológicas para justificar exclusão da mulher nesses espaços, haja vista sua suposta inferioridade intelectual. Conforme Cisne (2018), a suposição de uma natureza feminina, que lhe confere determinadas qualidades, desconsidera o treinamento das mulheres. Assim, se coloca como desnecessária a formação da mulher para o desempenho dos papéis que lhes são atribuídos, já que naturalmente ela tem o *dom* para seu desempenho. Nesse sentido, se evidencia a não neutralidade da ciência, como ação humana e construção social, que serve à legitimação de interesses e manutenção de privilégios de grupos sociais dominantes, nas sociedades marcadas pela desigualdade.

Inicialmente, no contexto ocidental, o acesso das mulheres ao conhecimento formal se deu no ambiente doméstico, único espaço possível para elas naquele momento, por meio dos seus pais, irmãos, maridos. Diversas foram as estratégias das mulheres para driblar as imposições patriarcais na busca por conhecimento, conforme Santos (2012), há registro de mulheres¹, como Émile du Chatelet, que

1 Cabe pontuar que tais vivências retratam a realidade de mulheres de elite, brancas e europeias. A categoria mulher não é única e homogênea, é atravessada por classe e raça. Todas estão em posição de desvantagem, mas vivenciam as expressões da desigualdade de gênero em camadas diferentes. Nesse sentido, se há apagamento da resistência das mulheres brancas e de elite ao patriarcado, supomos que esse processo é ainda acentuado e complexo quando se trata das mulheres negras e indígenas.

precisaram vestir-se com trajes masculinos para adentrar nos ambientes científicos; outras, de classes abastadas, como Catarina de Aragão que, ao financiarem jovens estudiosos, acabavam acessando o conhecimento científico por meio deles; além do uso de pseudônimos masculinos quando faziam publicações.

Tais fatos demonstram que o sujeito mulher não foi simplesmente um polo passivo nessa relação. Segundo Saffioti (2015, p. 139), “sempre que há relações de dominação-exploração, há resistência, há luta, há conflitos, que se expressam pela vingança, pela sabotagem, pelo boicote ou pela luta de classes”. O desconhecimento sobre diversos feitos das mulheres revela não a falta de resistência, mas o apagamento da sua história, expressa justamente “a tensão entre a experiência histórica real das mulheres e sua exclusão da interpretação dessa experiência”, sendo a dialética da história das mulheres (Lerner, 2019, p. 36).

Com a criação das universidades e a concentração da produção de conhecimento e da formação nesses espaços, saindo dos laboratórios instalados nos ambientes domésticos, o acesso das mulheres ao conhecimento foi prejudicado, haja vista sua participação nessas instituições ter sido expressamente proibida (Santos, 2012). Considerando que as mulheres são responsabilizadas pelo trabalho reprodutivo (procriação, cuidado e educação dos filhos, tarefas domésticas, suporte afetivo), quando a ciência passou a ser um fator estratégico da produção capitalista, foi essencial para o sistema que as mulheres cuidassem do lar para que os homens tivessem condições, tempo e disposição, para pesquisar e produzir conhecimento nos ambientes acadêmicos. E quando foi conveniente e necessário utilizar a força de trabalho delas, sua inserção no mercado de trabalho ocorreu de forma subalterna, com menores salários, acumulando papéis na esfera doméstica e produtiva.

De acordo com Santos (2012), a inserção das mulheres na universidade foi gradativa. Somente no início do século XX² adentraram áreas mais restritas, e mesmo quando passaram a acessar alguns cursos, o magistério superior não era permitido para elas. Nesse contexto, a máxima de que “lugar de mulher é onde ela quiser” não se aplicava, pois, mediante a divisão sexual do trabalho, foram se constituindo espaços feminizados e masculinizados nas áreas de conhecimento, arranjo que ainda se espalha na atualidade.

2 Em se tratando da realidade brasileira, foi somente nos anos 1970 que se teve um ingresso mais efetivo das mulheres no ensino superior (Martins et al, 2022). Esse fato pode ser explicado pelo próprio processo histórico do ensino superior no país, bem como pelas particularidades da sua formação sócio-histórica.

Apoiada no pensamento de Kergoat, Cisne (2018) aponta que a divisão sexual do trabalho tem dois princípios organizadores: a hierarquia, sendo o trabalho masculino mais valorizado frente ao feminino; e a separação entre o que é trabalho de homem e de mulher, não sendo uma simples diferenciação de tarefas, pois comporta hierarquias e assimetrias.

A esfera produtiva é a da valorização, da *produção* da riqueza e, portanto, é tida como um espaço privilegiadamente masculino. A esfera da *reprodução social* – aqui entendida como as atividades necessárias para garantir a manutenção e reprodução da força de trabalho –, é considerada um espaço feminino. (CISNE, 2018, p. 99).

Nesse sentido, a formação superior para as mulheres se deu hegemonicamente nas áreas ligadas ao cuidado e à educação, ou seja, nas ciências da saúde, sociais e humanas, como uma forma de profissionalização de funções que historicamente já eram exercidas por elas. Por outro lado, as ciências exatas e tecnológicas, relacionadas ao desenvolvimento, à criação, à invenção, são hegemonicamente dominadas pelos homens. Como desdobramento desses processos, se tem uma desvalorização das profissões tidas como femininas frente às masculinas, com implicações nas condições de trabalho e na questão salarial.

Como a lógica do capital é “quanto mais exploração, mais lucro”, as mulheres são figuras essenciais para o sistema na medida em que contribuem para a reprodução da força de trabalho por meio do trabalho doméstico e de cuidado, invisibilizado, desvalorizado, não remunerado, potencializando a extração da mais-valia, na medida em que esse custo da reprodução não recai para o empregador. Num contexto de neoliberalismo extremado, permanente estado de ajuste fiscal e disputa pelo fundo público, as mulheres assumem funções no provimento de necessidades sociais que deveriam fazer parte de políticas de proteção social operadas pelo Estado.

3 Permanência no ensino superior na perspectiva de gênero

Apesar da educação ter sido estabelecida na Constituição Federal de 1988 como “direito de todos e dever do Estado e da família”, devendo ter uma atuação voltada para o “pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho” (Brasil, 1988), historicamente, foi perpassada por lutas sociais, tendo em vista que era acessível, sobretudo no ensino superior, apenas a alguns segmentos da sociedade. O reconhecimento legal da educação como direito

não é suficiente para transformar o percurso histórico do ensino superior no Brasil, que foi implantado de forma tardia, diversificada e extremamente elitizada, haja vista a colonização com fins de exploração e as particularidades da sua formação sócio-histórica, com marcas da escravidão, do patrimonialismo, do clientelismo, das revoluções pelo alto e da modernização conservadora.

Como produto desses processos de luta por ampliação do acesso à educação superior, a partir dos anos 2000, tem-se uma significativa expansão das Instituições Federais de Ensino Superior (Ifes), incentivada, dentre outras medidas, pelo Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (Reuni)³. Associado a iniciativas como a Lei nº 12.711/2012 (Lei de Cotas), o Exame Nacional do Ensino Médio (Enem), o Sistema de Seleção Unificado (Sisu) e a interiorização das Ifes, tal processo contribuiu para provocar alterações significativas⁴ no perfil dos discentes de graduação das instituições públicas.

A V Pesquisa do Perfil Socioeconômico e Cultural dos Estudantes de Graduação das Ifes (Fonaprace, 2018), comprova as mudanças ocorridas no perfil dos indivíduos que acessam a educação superior, ao demonstrar que 70,2% dos discentes matriculados nas instituições federais vivem com renda familiar mensal *per capita* de até um salário-mínimo e meio, e que 64,7% são oriundos, integralmente ou na maior parte do tempo, de escolas públicas. Indica ainda mudanças no perfil étnico-racial dos discentes, pois a participação de pretos e pardos no ambiente acadêmico passou de 160.527, em 2003, para 613.823, em 2018, com variação de 282%.

Em relação à participação no ensino superior conforme o sexo, a pesquisa sinaliza que o feminino é a maioria na universidade (54,6%), assim como é no país (51,1%), conforme a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios. Tal dado representa avanços no tocante ao acesso das mulheres ao ensino superior. Contudo, por si só, não é suficiente para ilustrar a superação da desigualdade de gênero nesse nível, pois ele não necessariamente significa que as condições de permanência estão sintonizadas à dinâmica do acesso. Na verdade, isso representa a magnitude dos desafios para pensar o direito à educação das mulheres, tendo em vista que

3 O Reuni foi instituído pelo Decreto nº 6.096, de 24 de abril de 2007. Com o programa, foi adotada uma série de medidas visando a expansão física, acadêmica e pedagógica das universidades federais.

4 É importante pontuar que tais mudanças ocorreram num cenário contraditório, pois, na medida em que houve uma expansão do ensino superior na rede pública, o que representou uma conquista social importante, a expansão na rede privada, inclusive fomentada por recursos públicos, foi significativamente maior. Assim, a ampliação do acesso ao ensino superior não se deu majoritariamente em universidades públicas, gratuitas e de qualidade.

elas são muitas nos espaços acadêmicos e carregam marcas da histórica exploração, dominação e opressão, ainda tão naturalizadas e presentes no cotidiano.

Diante desse cenário de mudanças no perfil do público estudantil, ampliou-se o debate acerca das condições de permanência, com respaldo no princípio constitucional da igualdade de condições para o acesso e a permanência nas instituições educacionais. Desse modo, o Pnaes, instituído por meio da portaria normativa do Ministério da Educação (MEC) nº 37/2007, substituída pelo decreto presidencial nº 7.234/2010, se materializou como a principal iniciativa do Estado para atender as demandas por permanência nas Ifes.

O Pnaes tem como finalidade ampliar as condições de permanência dos jovens na educação superior pública federal, sendo seus objetivos democratizar as condições de permanência; minimizar os efeitos das desigualdades sociais e regionais na permanência e conclusão de cursos; reduzir as taxas de retenção e evasão; e contribuir para a promoção da inclusão social pela educação (Brasil, 2010). Além disso, estabelece eixos estratégicos de atuação⁵ e aponta que devem ser atendidos, prioritariamente, os estudantes oriundos da rede pública de educação básica ou com renda *per capita* de até um salário-mínimo e meio. Ainda atribui às Ifes, conforme sua autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira-patrimonial, a definição dos critérios e da metodologia de seleção dos beneficiários, bem como dos mecanismos de acompanhamento e avaliação.

O Pnaes foi formulado numa conjuntura de acirrada disputa pelo fundo público, com a imposição de um estado permanente de ajuste fiscal, que afeta a viabilidade das políticas sociais na perspectiva da garantia de direitos universais, condicionando a oferta de serviços públicos à disponibilidade de um orçamento que passa por processos de contingenciamentos e restrições. Diante desse cenário, de forma geral, pode-se afirmar que o Pnaes foi se materializando consoante características como: exclusividade do recorte de renda como critério de acesso às ações e incorporação da lógica da produtividade pelos serviços e programas (Nascimento, 2018) - elementos que corroboram para que a assistência estudantil assuma, de forma hegemônica, as tendências de focalização, seletividade e bolsificação.

Assim, vai tomando forma uma concepção restrita de assistência estudantil, vinculada prioritariamente à questão da insuficiência financeira. Acredita-se que

5 Moradia estudantil; alimentação; transporte; atenção à saúde; inclusão digital; cultura; esporte; creche; apoio pedagógico e acesso, participação e aprendizagem de estudantes com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades e superdotação.

as determinações que envolvem a permanência nas universidades estão ligadas às desigualdades de diversas ordens, que perpassam a própria estrutura de classes da sociedade capitalista. Resumir a atuação da assistência estudantil apenas à insuficiência financeira demonstra que pode não haver atenção para outros aspectos importantes que envolvem a permanência, como por exemplo, a desigualdade de gênero e as questões étnico-raciais, que requerem o desenvolvimento de ações que vão além do atendimento das necessidades materiais.

Considerando que o Pnaes, em seus objetivos, se compromete com a minimização dos efeitos da desigualdade social, que abarca a desigualdade de gênero, é importante pontuar as ações que estão sendo desenvolvidas e refletir acerca do seu alcance, haja vista a complexidade do que se entende por desigualdade. Não se configura como objetivo desta formulação o mapeamento empírico acerca das ações realizadas pelas Ifes no enfrentamento ou minimização dos efeitos da desigualdade de gênero, mas é importante destacar, com base na experiência profissional e mediante a consulta a alguns estudos, a limitação e a fragilidade das ações voltadas ao atendimento do objetivo mencionado (Nascimento; Santos; Cruz, 2022; Soares, 2021; Nunes; Silva, 2020; Nunes *et al.*, 2019).

Nesse sentido, conjectura-se que, de forma preponderante, a iniciativa voltada à minimização dos efeitos da desigualdade de gênero fica restrita à concessão de subsídio financeiro a um segmento específico: as mulheres mães, por meio da modalidade de auxílio creche⁶. Em algumas realidades, nem mesmo essa modalidade é ofertada. Tal benefício, se conduzido de forma pontual, desconectado de ações socioeducativas que problematizem a divisão sexual do trabalho, a invisibilidade do trabalho doméstico e de cuidado, a educação sexista, o machismo, o heterossexismo e seu espraiamento na vivência acadêmica, se materializa como pouco efetivo para intervir nas dificuldades de permanência das estudantes.

Ainda cabe refletir que, com a centralidade do atendimento das necessidades sociais em formato de pecúnia, em detrimento da construção de equipamentos sociais permanentes, como creches, banheiros adaptados, fraldários, brinquedotecas, estruturação de serviços de acolhimento e apoio às vítimas de assédio moral e sexual, etc., o alcance dessa modalidade de benefício fica ainda mais restrito. Muitas vezes, o auxílio financeiro pago às discentes apresenta valores rebaixados, com grande rotatividade de beneficiárias e exigências de contrapartidas, dificultando o

6 Embora essa modalidade de auxílio não seja concedida apenas para as mães, é inconteste a maior responsabilização das mulheres pela prole.

acesso a uma rede de apoio efetiva, de modo que consigam se dedicar aos estudos em igualdade de oportunidades.

Outro ponto que merece ser destacado é que não é comum nas residências universitárias a existência de alojamentos para as estudantes mães e seus filhos, sendo essa modalidade praticamente inacessível a esse público que concentra vulnerabilidades de diversas ordens. Quando se reflete que o Enem e o Sisu promovem um processo de migração das estudantes, que saem das suas cidades de origem para ocupar uma vaga numa IFEs em outras cidades, estados e regiões, essa é uma demanda que precisa ser considerada.

Conforme pesquisa realizada por Nunes e Silva (2020), é possível se ter dimensão das especificidades da vivência das mães estudantes em seu percurso formativo e da multidimensionalidade das suas necessidades, apontando para situações de sobrecarga, sentimento de frustração, constrangimentos, assédio moral, prejuízos no rendimento acadêmico, dificuldade de acesso às bolsas acadêmicas. Essa vivência específica já implica uma diversidade de desafios para a garantia das condições de permanência das mulheres. A questão fica ainda mais complexa quando se reflete que a maternidade não é o único fator que atravessa a vida das mulheres.

Sendo o apoio financeiro/material a principal ou mesmo a única ação viabilizada no tocante às demandas específicas para permanência das mulheres, mais do que enfrentar, as limitações do Pnaes podem contribuir para a naturalização da desigualdade de gênero, na medida em que o sujeito mulher é impelido a se esforçar triplamente para concluir os estudos. Nesse sentido, a reprodução da moral burguesa é fortalecida na medida em que se trata como igual os diferentes, o que romantiza o esforço individual e apela para a meritocracia na efetivação do sucesso acadêmico.

4 Conclusão

Não obstante os avanços promovidos pela luta feminista na direção da igualdade de gênero, em especial na ampliação da participação das mulheres nos espaços educacionais, ainda persistem, de forma muito significativa, diversas expressões de exploração, dominação e opressão, que se materializam em vivências de exclusão, preconceitos e discriminações, haja vista a nítida diferenciação de *profissão de homem e de mulher*; em assédio moral e sexual; nas dificuldades para a conciliação dos estudos com o trabalho doméstico e de cuidado não remunerado; com o trabalho

para a subsistência, muitas vezes em condições precárias e de superexploração; com a maternidade, socialmente imposta às mulheres e pouco apoiada.

O Pnaes, principal iniciativa para o atendimento de demandas por assistência estudantil, embora tenha representado importante conquista social no tocante à permanência de segmentos historicamente excluídos desse nível de ensino, se mostra limitado na implementação de ações que visem a minimização dos efeitos da desigualdade de gênero, haja vista a centralidade na questão da insuficiência financeira para o desenvolvimento das ações, bem como na concessão de auxílio financeiro. Por fim, é importante colocar que o trato das relações patriarcais de gênero, numa perspectiva de totalidade, permite a compreensão de que o fim da dominação, exploração, opressão envolve a destruição do patriarcado e a eversão da ordem burguesa, haja vista sua imbricação e mútua determinação.

5 Referências

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2016]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm Acesso em: 03/10/2023.

BRASIL. Presidência da República. **Decreto 7.234 de 19 de julho de 2010**. Dispõe sobre o Programa Nacional de Assistência Estudantil. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/decreto/d7234.htm.n Acesso em: 03/10/2023.

BRETTAS, Tatiana. Dívida pública: uma varinha de condão sobre os recursos do fundo público. In: SALVADOR, Evilásio et all (org.). **Financeirização, fundo público e política social**. p. 93-120, São Paulo: Cortez, 2012.

CISNE, Mirla; SANTOS, Silvana Mara Morais dos. **Feminismo, Diversidade Sexual e Serviço Social**. Biblioteca Básica de Serviço Social, v. 8. São Paulo: Cortez, 2018.

CISNE, Mirla. **Feminismo e consciência de classe no Brasil**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2018.

FONAPRACE - Fórum Nacional de Pró-reitores de Assuntos Comunitários e Estudantis. **V Pesquisa Nacional do perfil socioeconômico e cultural dos estudantes graduandos das IFES**, 2018. Disponível em: <https://www.andifes.org.br/wp-content/uploads/2019/05/V-Pesquisa-Nacional-de-Perfil-Socioeconomico-e-Cultural-dos-as-Graduandos-as-das-IFES-2018.pdf> Acesso em: 03/10/2023.

LERNER, Gerda. **A Criação do patriarcado**: história da opressão das Mulheres pelos homens. Tradução Luiza Sellera. São Paulo: Cultrix, 2019.

MARTINS, Ana Cláudia Lopes et al. O (não) lugar da mulher na universidade. **Serviço Social em Revista**, Londrina, v. 25, n.2, p. 340-360, jul./dez. 2022. Disponível em: <https://ojs.uel.br/revistas/uel/index.php/ssrevista/article/view/46247>. Acesso em: 16/10/2023.

NASCIMENTO, Ana Paula Leite; SANTOS, Josiane Soares; CRUZ, Maria Helena Santana. Análise do acesso, da permanência e das relações de gênero no cotidiano escolar do IFS. **Revista em Estudos de Educação e Diversidade**. v. 3, n. 9, p 1-21, jul/set, 2022. Disponível em: <https://periodicos2.uesb.br/index.php/reed/article/view/11392>. Acesso em: 10/10/2023.

NASCIMENTO, Clara Martins. A assistência estudantil consentida: tarefas teóricas. **Temporalis**, Brasília, ano 18, n. 36, p. 365-378, jul./dez., 2018. Disponível em: <https://periodicos.ufes.br/temporalis/article/view/19733/pdf>. Acesso em: 10/10/2023.

NUNES, Cícera; SILVA, Livia Maria Nascimento. Acesso e permanência na educação superior x exercício da maternagem: entre trajetórias, representações e exigibilidade de políticas estudantis. **Direito.UnB**, Brasília, v. 04, n. 1, p. 41-79, janeiro – abril, 2020. Disponível em: <https://www.periodicos.unb.br/index.php/revistadedireitounb/article/view/28322>. Acesso em: 23/10/2023.

NUNES, Cíntia Florence *et al.* Educação Superior e Gênero: a assistência estudantil às mães estudantes nas IFES do Rio Grande do Sul. In: FONSECA, Regina Câmara Maurício da *et al.* (org.). **Hegemônicas: perspectiva de gênero em debate**. p. 32-47. Bagé: Faith, 2019. Disponível em: <http://www.editorafaith.com.br/ebooks/grat/978-85-68221-49-5.pdf>. Acesso em: 23/10/2023.

RUAS, Rhaysa. Teoria da Reprodução Social: apontamentos para uma perspectiva unitária das relações sociais capitalistas. **Revista Direito e Práxis**, vol. 12, n. 1, p. 379-415. Rio de Janeiro, 2020. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/revistaceaju/article/view/46086/33034>. Acesso em: 25/09/2023.

SAFFIOTI, Heleith. **Gênero, patriarcado, violência**. 2ª ed. São Paulo: Expressão Popular; Fundação Perseu Abramo, 2015.

SALVADOR, Evilásio. Financiamento tributário da política social no pós-Real. In: SALVADOR, Evilásio et all (org.). **Financeirização, fundo público e política social**. p. 123-152, São Paulo: Cortez, 2012.

SANTOS, Vivian Matias dos. **Mulheres e homens na política de ciência e tecnologia**. Fortaleza: EDUECE; EDMETA, 2012.

SOARES, Brenda Vanessa Pereira. **Quem entrou quer ficar**: análise da assistência estudantil frente às demandas das mulheres estudantes com filhos da Universidade Federal do Maranhão. Dissertação (Mestrado). Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas. Universidade Federal do Maranhão. São Luís, 2021. Disponível em: <https://tede2.ufma.br/jspui/bitstream/tede/3405/2/BRENDA-SOARES.pdf>. Acesso em: 23/10/2023.

5

A governança legislativa como instrumento de aperfeiçoamento da qualidade legislativa e legitimação democrática

BRÁULIO CESCO FLEURY

Graduado em Direito pela Pontifícia Universidade Católica do Paraná (PUCPR).

Mestre em Políticas Públicas pela Universidade Estadual de Maringá (UEM).

Doutorando em Planejamento e Governança Pública pela Universidade Tecnológica Federal do Paraná (UTFPR).

SUMÁRIO: *1 Introdução • 2 A crise de confiança no poder legislativo e seus impactos • 3 Princípios e diretrizes de governança pública • 4 Mecanismos de aperfeiçoamento da produção normativa: a aplicação de princípios e diretrizes de governança à função normativa • 5 Conclusão • 6 Referências.*

RESUMO: O objetivo deste ensaio é analisar como princípios e diretrizes de governança pública podem contribuir para o aperfeiçoamento da qualidade legislativa e legitimação democrática. Para tanto, serão analisadas as técnicas voltadas à melhoria da qualidade legislativa e o emprego dos instrumentos de governança à função legislativa. A metodologia empregada será a adoção de pesquisa qualitativa, com revisão bibliográfica, para compreender o fenômeno da crise de confiança no Poder Legislativo e identificar na literatura e na prática de produção normativa as oportunidades de superação da crise. Como resultado esperado, pretende-se debater a necessidade de aperfeiçoamento da função legislativa por meio de conceitos e práticas já adotadas, especialmente pelo Poder Executivo, e que permitem um alinhamento entre a produção normativa e os interesses da sociedade.

PALAVRAS-CHAVE: Administração Pública • Poder Legislativo • Produção normativa • Governança Pública.

1 Introdução

As leis têm uma posição de destaque no Brasil. E isso porque, nos termos do documento que representa o pacto político do país, a Constituição, está escrito que o Brasil é uma *República Federativa* e se constitui em *Estado Democrático de Direito* (art. 1º, *caput*, Constituição). Isso significa que se trata de um Governo das leis e de um país no qual todos são sujeitos de direitos e obrigações em igualdade de condições. Ainda, nesse Estado Democrático de Direito, há garantia constitucional de que “ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei” (art. 5º, inciso II).

Dessa breve exposição, percebe-se a importância das leis no sistema jurídico brasileiro, já que elas fundamentam e restringem a interação do Poder Público com as pessoas físicas e jurídicas e as relações civis e, por isso, impactam positiva ou negativamente o desenvolvimento do país em vários segmentos.

Por outro lado, o processo de produção das leis não tem recebido a cautela necessária e proporcional à sua importância. A inflação legislativa, que decorre da proliferação de representações segmentadas e da elaboração de propostas de lei sem relevância prática ou institucional, torna a interpretação dos dispositivos complexa e, em muitos casos, praticamente inacessível ao cidadão comum ou às empresas que não possam contar com aparato para lhe prestar assessoria nessa atividade interpretativa. Quando possível a contratação dessa assessoria, isso impacta no custo do negócio, onerando-o (Laurentiis; Dias, 2015).

Ainda, dentro do parlamento, o despontar de interesses plurais, ainda mais acentuados em momentos de maior tensão política, modificou as estruturas mais elementares da concepção clássica da lei compreendida como a representação de normas de caráter *perene* (Laurentiis; Dias, 2015), o que provoca o aumento de iniciativas legislativas que não necessariamente representam a vontade majoritária da sociedade.

Nesse contexto, desponta a discussão sobre a aplicabilidade de princípios e diretrizes de governança pública à função legislativa como medida para aperfeiçoar a qualidade legislativa e garantir legitimação democrática.

Com efeito, ante à constatação de que a atuação do Poder Legislativo, aos olhos da sociedade, possui o menor percentual de confiança em comparação aos demais Poderes (IPEC, 2023), mostra-se necessário estudar possíveis mecanismos que possam contribuir com o aperfeiçoamento da produção normativa e da legitimação democrática no país.

Diante disso, o objetivo principal deste ensaio é analisar como princípios e diretrizes de governança pública podem contribuir com o aperfeiçoamento da qualidade legislativa e legitimação democrática. São objetivos específicos analisar a crise de confiança no Poder Legislativo; identificar técnicas de produção legislativa no Brasil voltadas à melhoria da qualidade das leis e, por fim, analisar o emprego dos mecanismos de governança pública consagrados à função legislativa no Brasil.

A metodologia empregada será a adoção de pesquisa qualitativa, com revisão bibliográfica, para compreender o fenômeno da crise de confiança no Poder Legislativo e identificar na literatura e na prática de produção normativa as oportunidades de superação da crise. Como resultado esperado, pretende-se estimular o debate sobre a necessidade de aperfeiçoamento da função legislativa por meio de conceitos e práticas já adotadas, especialmente, pelo Poder Executivo, e que permitem um alinhamento entre a produção normativa e os interesses da sociedade, que é justamente a finalidade maior da governança pública.

2 A crise de confiança no Poder Legislativo e seus impactos

Não é de hoje o debate sobre a crise de confiança no Poder Legislativo. Ainda em período anterior à Constituição da República vigente, denunciava-se a crise de representatividade do Legislativo frente às demandas da sociedade, as quais poderiam ser superadas, como debatido à época, por meio do fortalecimento dos partidos políticos, limitação do abuso das prerrogativas parlamentares e exigências de procedimentos adequados para as votações (Marinho, 1983).

Fato é que, não obstante a nova Constituição tenha reorganizado o papel das instituições no país, a crise do Poder Legislativo não foi superada. Há o que se chama de resquícios da *cultura do segredo* (Barros, 2015; Bernardes; Leston Bandeira, 2016), favorecida por práticas escusas que limitam acesso da população às decisões parlamentares, somada à complexidade da linguagem legislativa e ao alto índice de percepção de corrupção. Dados recentemente divulgados, referentes a 2023, revelam que Poder Executivo e Judiciário enfrentam descrédito em alguma medida, mas a menor pontuação de credibilidade foi do Congresso Nacional (IPEC, 2023).

Ao lado desses fatores, que conduzem à reduzida credibilidade do Poder Legislativo junto à população, existem mecanismos – ora previstos pelos próprios regimentos ora provenientes de acordos políticos de ocasião (Cavalcante Filho, 2023) – que desfavorecem a condução democrática e adequada do processo

legislativo, sobretudo em relação à discussão de projetos de lei e de emendas ao texto constitucional.

Exemplo disso é a proliferação de projetos sem avaliação prévia dos seus impactos ou de sua real necessidade; decisões em votações tomadas exclusivamente por lideranças partidárias que suprimem debates nos plenários da Câmara dos Deputados e do Senado; a existência de poder conclusivo ou terminativo em comissões, que também podem substituir a votação em plenário; e, ainda, a possibilidade de apresentação do substitutivo geral, que exige a necessidade de que o projeto de lei tramite novamente pelas comissões temáticas, o que poderia favorecer e ampliar os debates.

Esse ambiente crítico e caótico (Lopes, 2009) tanto da proliferação de leis e, portanto, de regras a que estão sujeitos os cidadãos e empresas, quanto da baixa qualidade do que é produzido, traz impactos negativos ao desenvolvimento do país.

Em parecer apresentado, na Câmara dos Deputados, em virtude da tramitação do projeto de reforma tributária (Proposta de Emenda à Constituição nº 45-A, de 2019), cujo objetivo é justamente melhorar a qualidade regulatória no país nos aspectos relacionados à tributação, constou que o emaranhado de regras fez o Brasil ficar na 124ª posição, de 190 países, no quesito facilidade de negócios e, no quesito competitividade da economia brasileira, em 2023, dentre 64 países, o Brasil passou a ocupar a posição 60ª, ficando à frente apenas da África do Sul, Mongólia, Argentina e Venezuela (Câmara dos Deputados, 2023).

Há, portanto, um cenário a ser ajustado: há normas sendo produzidas sem a avaliação da sua necessidade e impacto e se verifica, também, a baixa qualidade das normas em razão de intercorrências, aqui denominadas, não democráticas.

Disso decorre que o não alinhamento entre a vontade da sociedade e o Parlamento ou, em outras palavras, a percepção da sociedade de que seus interesses não estão sendo contemplados na produção legislativa, leva a um descrédito por parte da população acerca da solução dos problemas pela via democrática.

3 Princípios e diretrizes de governança pública

Governança é um termo de origem inglesa que surgiu em trabalhos econômicos e em organizações transacionais e traduz-se na ideia de uma gestão mais profissional e eficiente na qual prevaleçam os interesses dos sócios (Alencar, 2018).

Em doutrina jurídica, governança é conceituada como condução responsável dos assuntos do Estado que coloca os assuntos de governo de forma multilateral priorizando questões de governabilidade, *accountability* e legitimação (Canotinho, 2006).

Há quem defina, ainda, governança pública como a capacidade do governo de avaliar, direcionar e monitorar a gestão de suas políticas ou serviços para atender às demandas da população (Alencar, 2018), e há quem aponte as seguintes atividades essenciais na governança: (i) disposição da capacidade de direção; (ii) articulação de prioridades para a sociedade; (iii) promoção da coerência entre os vários setores, de forma consistente e coordenada; (iv) sujeição à *accountability* (Pierre; Peter, 2005).

No Brasil, o tema da governança vem sendo estudado já há algumas décadas e já está consagrado em alguns diplomas normativos, adotando-se o conceito de um conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade (Brasil, 2019).

Esse conceito foi inspirado em publicação do Tribunal de Contas da União – TCU, que produziu o “Referencial básico de governança organizacional para organizações públicas e outros entes jurisdicionados ao TCU” (TCU, 2020).

Por meio desse documento, o Tribunal de Contas da União reuniu alguns dos mecanismos considerados importantes para o sucesso de uma política de governança, reforçando a importância da construção e da coordenação de políticas focadas no cidadão.

O TCU tem, pois, se dedicado nos últimos anos a promover estudos e a disseminar conhecimentos sobre a governança pública. Dentre os destaques desses estudos está o levantamento dos princípios e diretrizes sobre o tema para a boa governança pública, também exposto no “Referencial básico de governança” (TCU, 2020).

São princípios consagrados pelo TCU, acerca da governança: a) capacidade de resposta, que se traduz na resposta eficiente e eficaz às necessidades das partes interessadas; b) integridade, que se refere ao comportamento do agente público e à sua adesão aos valores, princípios e normas éticas de modo a priorizar o interesse público sobre os interesses privados; c) transparência, a qual diz respeito à permissão para que a sociedade obtenha informações atualizadas sobre operações, estruturas, processos decisórios, resultados e desempenhos do setor público; d) equidade e participação, que é a promoção do tratamento justo a todas as partes interessadas, levando em consideração seus direitos, deveres, necessidades

e interesses no processo de tomada de decisão; e) *accountability* (prestação de contas e responsabilidade), que se traduz na ideia de que as pessoas e entidades a quem foi delegado o exercício do poder devem assumir compromissos fiscais, gerenciais e programáticos e informar o cumprimento desses compromissos a quem lhe delegou o poder; f) confiabilidade, que representa a capacidade das instituições de minimizar as incertezas para os cidadãos; g) melhoria regulatória, consistente no desenvolvimento e na avaliação de políticas e atos normativos em processo transparente, baseado em evidências e orientado pela visão de cidadãos e partes diretamente interessadas.

Há, por outro lado, as diretrizes para a boa governança, das quais podem ser destacadas as seguintes (TCU, 2020): a) definir formalmente e comunicar claramente os papéis e responsabilidades das instâncias internas e de apoio à governança, e assegurar que sejam desempenhados de forma efetiva; b) estabelecer processos decisórios transparentes, baseados em evidências e orientados a riscos, motivados pela equidade e pelo compromisso de atender ao interesse público; c) promover valores de integridade e implementar elevados padrões de comportamento, começando pela demonstração de conduta exemplar da liderança da organização e de apoio às políticas e programa de integridade; d) aprimorar a capacidade da liderança da organização, garantindo que seus membros tenham habilidade, conhecimentos e experiências necessários ao desempenho de suas funções; avaliando o desempenho deles como indivíduos e como grupo; e equilibrando, na composição da liderança, continuidade e renovação; e) desenvolver continuamente a capacidade da organização, assegurando a eficácia e eficiência da gestão dos recursos organizacionais, como a gestão e a sustentabilidade do orçamento, das pessoas, das contratações e da tecnologia e segurança da informação; f) apoiar e viabilizar a inovação para agregar valor público e lidar com as limitações de recursos e com novas ameaças e oportunidades; g) estabelecer um sistema eficaz de gestão de riscos e controles internos; h) estabelecer objetivos organizacionais alinhados ao interesse público, e comunicá-los de modo que o planejamento e a execução das operações reflitam o propósito da organização e contribuam para alcançar os resultados pretendidos; i) monitorar o desempenho da organização e utilizar os resultados para identificar oportunidades de melhoria e avaliar as estratégias organizacionais estabelecidas; j) considerar os interesses, direitos e expectativas das partes interessadas nos processos de tomada de decisão; k) implementar boas práticas de transparência; l) prestar contas às partes

interessadas e implementar mecanismos eficazes de responsabilização dos agentes; m) apoiar o uso das ferramentas digitais para aumentar e facilitar a participação das partes interessadas nas decisões públicas e aprimorar a prestação de serviços públicos; n) promover a simplificação administrativa, a modernização da gestão pública e a integração dos serviços públicos, especialmente aqueles prestados por meio eletrônico; o) editar e revisar atos normativos, pautando-se pelas boas práticas regulatórias e pela legitimidade, estabilidade e coerência do ordenamento jurídico e realizando consultas públicas, sempre que conveniente.

Os princípios e diretrizes de governança preconizados pelo TCU e sintetizados acima aproximam a governança daquilo que é seu objetivo principal, isto é, que as ações das instituições públicas estejam direcionadas para objetivos alinhados aos interesses da sociedade (Filgueira, 2018; Olsen, 2018; Buta; Teixeira, 2020; Guimarães *et al.*, 2017; Freitas, 2022).

Assim, conforme se verá mais adiante, empregar a governança pública à função legislativa significa propor alinhar os objetivos da produção normativa aos interesses da parte interessada, que é a sociedade.

4 Mecanismos de aperfeiçoamento da produção normativa: a aplicação de princípios e diretrizes de governança à função normativa

A produção normativa é, como se sabe, tarefa típica do Poder Legislativo. Não obstante, mais recentemente, o poder de produzir normas foi estendido para outros Poderes da Administração Pública.

Além da produção de atos infralegais pelo Poder Executivo autorizada pela Constituição da República – a exemplo dos decretos, resoluções, portarias etc. – e da produção normativa do Poder Judiciário para sua própria administração interna, entidades administrativas como agências reguladoras e outras com papel análogo, como Banco Central, Comissão de Valores Mobiliário e o Conselho Administrativo de Defesa Econômica, também passaram a ser autorizadas a inovar no mundo jurídico por meio da produção normativa, respeitados os limites de atuação e competência de cada entidade, e desde que observadas as leis, denominadas “leis-quadro¹”, que tratam do tema (Brasil, 2023).

A ampliação da competência normativa por entidades estranhas ao Poder Legislativo e, portanto, diversas daquele constitucionalmente autorizado a

1 “(...) leis de baixa densidade normativa, que permitem o desenvolvimento de normas setoriais aptas a, com autonomia e agilidade, regular a complexa e dinâmica realidade social subjacente (...).

produzir normas, exigiu dessas entidades a adoção de procedimentos para assegurar a legitimidade das suas decisões ou, em outras palavras, a validade das normas que produzem.

Essa cautela conduziu à criação de mecanismos que tendem a assegurar melhor qualidade das normas produzidas por essas entidades e sua legitimação perante aqueles obrigados a cumpri-la, na medida que, inclusive, participam ou, ao menos são convidados a participar, da sua construção.

Sabe-se que, atualmente, há outros instrumentos adotados pelas entidades com competência para produzir normas infralegais, porém, para fins de limitação da análise aqui realizada, serão abordadas a participação social e a análise de impacto regulatório.

A participação social materializa-se precipuamente em duas formas: consultas públicas e audiências públicas. Na primeira modalidade, abre-se por um determinado prazo para que a sociedade possa se manifestar quanto a um esboço de ato normativo sob avaliação. Após a manifestação, a equipe técnica que participou da elaboração normativa avalia a pertinência da contribuição assim como eventual possibilidade de acolhê-la, incrementando o texto e enriquecendo o debate. Já existem comandos normativos que exigem a realização de consultas públicas, dentre eles a Lei nº 13.848, de 25 de junho de 2019, que dispõe sobre o estatuto das agências reguladoras.

Por outro lado, as audiências públicas podem ser realizadas para colheita de opiniões da sociedade a respeito de determinada matéria ou, ainda, de determinado projeto de lei. Trata-se de mecanismo de participação social que também enriquece o debate e propicia que outras visões sobre o mesmo assunto sejam abordadas. Também há previsão na Lei nº 13.848, de 2019, quanto à necessidade de realizar audiências públicas nos casos especificados.

Esses dois instrumentos chamam a sociedade – que é a parte interessada na produção normativa – para auxiliar na sua construção. Ao convocar a participação social, a administração pública está, sob outro ângulo, atendendo aos princípios da governança pública preconizados (TCU, 2020), em especial, a capacidade de resposta, na medida em que atende ou, ao menos, ouve os interesses das partes interessadas; sujeita a administração pública ao princípio da integridade, na medida em que a participação social se traduz, também, em mecanismo de controle estatal; transparência, pois o exercício da participação pressupõe a disponibilização de dados e documentos que embasaram as discussões técnicas da matéria antes de ser levada à escrutínio público; equidade e participação,

pois promove o tratamento justo a todas as partes interessadas, levando em consideração seus direitos, deveres, necessidades e interesses no processo de tomada de decisão; *accountability*, pois vincula diretamente quem delega o poder (sociedade) e quem o recebe (governo); confiabilidade, porquanto, ao chamar a população a participação da construção normativa, as ações estatais tornam-se mais planejadas e previsíveis, gerando confiança; e melhoria regulatória, pois torna consistente a norma legal a ser editada, baseada em evidências e orientada pela visão de cidadãos e partes diretamente interessadas.

Outro instrumento adotado pelas entidades com competência para produzir normas infralegais é a análise de impacto regulatório. Trata-se, em última análise, de procedimento no qual, a partir da definição de um problema regulatório, realiza-se a avaliação prévia à edição dos atos normativos de interesse geral, que conterà informações e dados sobre os seus prováveis efeitos, para verificar a razoabilidade do impacto e subsidiar a tomada de decisão. Em outras palavras, a análise de impacto busca avaliar, a partir da definição de um problema regulatório, os possíveis impactos das alternativas de ação disponíveis para o alcance dos objetivos pretendidos (Brasil, 2019).

Como benefícios da adoção da análise de impacto regulatório, apontam-se as seguintes: orientar e subsidiar, com base em evidências e de maneira robusta e transparente, a tomada de decisão; contribuir para que a atuação do regulador seja efetiva, eficaz e eficiente; aumentar a transparência e a compreensão sobre a atuação regulatória; proporcionar maior robustez técnica e previsibilidade à atuação regulatória; e contribuir para o aprimoramento contínuo do resultado das atuações regulatórias (Brasil, 2020).

Ora, basta um simples cotejo entre os princípios da governança pública e os benefícios decorrentes da utilização da análise de impacto regulatório para perceber que se trata, inegavelmente, de um mecanismo de governança pública aplicado à função normativa.

Com efeito, ao adotar a análise de impacto regulatório, está-se atendendo aos seguintes princípios da governança: capacidade de resposta, na medida em que se sopesam as alternativas de respostas efetivas e eficazes à população, elegendo a que melhor atende ao objetivo original; transparência, pois expõe à sociedade as motivações da escolha realizada pelo gestor ou legislador; *accountability*, pois vincula diretamente quem delega o poder (sociedade) e quem o recebe (governo); confiabilidade, porquanto o trabalho de se analisar o impacto da norma exige que

sejam expostas as razões adotadas pela administração, gerando ações estatais mais planejadas e previsíveis, gerando confiança; e melhoria regulatória, pois torna consistente a norma legal a ser editada, baseada em evidências técnicas.

5 Conclusão

Comparando as iniciativas mais recentes de produção de normas por entidades diversas do Poder Legislativo com o “Referencial básico de governança organizacional para organizações públicas e outros entes jurisdicionados ao TCU” (TCU, 2020), amplamente conhecido e experimentado no Brasil, percebe-se que eles refletem a aplicação dos princípios da governança pública organizacional, em especial com os princípios da transparência, equidade e participação, *accountability*, confiabilidade e melhoria regulatória.

Há, também, identidade dessas práticas adotadas por entidades com competência de produzir normas, tal como agências reguladoras, CVM e Cade, com as diretrizes de governança pública referenciadas pelo TCU, podendo-se mencionar, dentre as diretrizes, o aprimoramento da capacidade de liderança da organização; o estabelecimento de objetivos alinhados ao interesse público; a observância aos interesses, direitos e expectativa das partes interessadas nos processos de decisão; e, ainda, a implementação de boas práticas de transparência.

Em outras palavras, nota-se que a essas entidades houve imposição de limites de atuação que se traduzem em princípios e diretrizes próprios da governança pública e que, devidamente adotados, conduzem à produção normativa de melhor qualidade e com maior legitimidade perante aqueles a ela sujeitos.

O Poder Legislativo, no entanto, ainda se mostra carente de discussões aprofundadas sobre a implantação de instrumentos de governança para melhoria da sua atuação na sua função típica, que é legislar.

Nesse contexto, o objetivo deste ensaio foi debater a possível aplicação de princípios e diretrizes de governança pública podem aperfeiçoar a qualidade legislativa e legitimação democrática.

Não se desconhece o fato de que as discussões sobre eventuais melhorias no processo de produção legislativa implicam aceitar circunstâncias, limites e *trade-offs* inerentes ao seu ambiente. Com efeito, há estudos referentes às regras para produção normativa demonstrando que fatores político-institucionais domésticos importam, influenciando tanto sobre a decisão sobre seu emprego quanto, fundamentalmente, sobre sua utilização ou sobre a análise de seus resultados (De Paula, 2016).

Não obstante a isso, certo também de que há mecanismos já aplicados à atividade de normatização infralegal que representam a adoção de princípios e diretrizes de governança e que, se adotados à função legislativa, podem contribuir com o de aperfeiçoamento da qualidade legislativa e da legitimação democrática, com isso favorecendo o fortalecimento da confiança da população no Poder Legislativo.

Assim, a participação social, especialmente por meio de consulta e audiência públicas, poderia gerar maior qualidade nas leis produzidas pelo Parlamento, na medida em que possibilita a participação das partes interessadas na construção normativa. De igual forma, a análise de impacto legislativo poderia incrementar a qualidade das leis na medida em que traz para o momento anterior à promulgação da lei os seus possíveis impactos e, com isso, minimiza efeitos futuros deletérios e imprevisíveis da ação estatal.

Acaso adotados os mecanismos expostos neste ensaio, vislumbra-se que não apenas a lei teria sua qualidade melhorada, como aumentaria a confiança no Parlamento, trazendo o necessário alinhamento entre a atuação dos Legisladores e os interesses da sociedade.

Este ensaio teve, portanto, o objetivo de fazer a proposição desse debate: a adoção de mecanismos de governança à função legislativa ou, em outras palavras, a governança legislativa pode aperfeiçoar a qualidade das leis no Brasil e, com isso, gerar mais confiança social no Poder Legislativo.

6 Referências

ALENCAR, Leandro Zannoni Apolinário de. ***O Novo Direito Administrativo e Governança Pública***. 1.ed. Belo Horizonte: Fórum, 2018.

BARROS, A. T. Parlamento, cidadão e políticas ambientais: a percepção dos participantes das audiências públicas na Câmara dos Deputados sobre meio ambiente. ***Desenvolvimento e Meio Ambiente***, v.58, p. 265-295, jul./dez. 2021. DOI: 10.5380/dma.v58i0.71480 e-ISSN 2176-9109. Acesso em: 20 out. 2023.

BERNARDES, C. B.; LESTON-BANDEIRA, C. Information vs engagement in parliamentary websites –a case study of Brazil and the UK. ***Revista de Sociologia e Política***, v. 24, n. 59, p. 91-107, set. 2016. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/1678-987316245905>. Acesso em: 18 out. 2023.

BRASIL. **Decreto nº 9.203, de 22 de novembro de 2017**. Dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Brasília, DF: Diário Oficial da União, 2017.

BRASIL. Agência Nacional de Vigilância Sanitária – Anvisa. **Saiba mais sobre Análise de Impacto Regulatório**. 2020. Disponível em: <https://www.gov.br/anvisa/pt-br/assuntos/regulamentacao/air/saiba-mais>. Acesso em: 10 nov. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Tesouro**. 2023. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/jurisprudencia/tesouro/pesquisa.asp?pesquisaLivre=LEI-QUADRO>. Acesso em: 23 out. 2023.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Referencial básico de governança organizacional para organizações públicas e outros entes jurisdicionados ao TCU**. 2. Ed. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/governanca/governancapublica/organizacional/levantamento-de-governanca>. Acesso em: 23 out. 2023.

BUTA, B. O.; TEIXEIRA, M. A. C. Governança pública em três dimensões: conceitual, mensural e democrática. **Revista Organizações & Sociedade**, n. 27, v. 94, p. 370-395. 2020. DOI: 10.1590/1984-9230. Acesso em: 23 out. 2023.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Relatório de gestão do exercício de 2020**. Brasília. 2020. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/transparencia/prestacao-de-contas/contas-da-camara/ano-de-2020/relatorio-de-gestao-2020>. Acesso em: 22 out. 2023.

CANOTILHO, J. J. Gomes. **“Brançosos” e Interconstitucionalidade**: itinerários dos discursos sobre a historicidade constitucional. Coimbra: Almedina, 2006.

CAVALCANTE FILHO, João Trindade. **O desastre dos “pareceres de Plenário”**: por que as comissões são fundamentais. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2021-nov-13/observatorio-constitucional-desastre-pareceres-plenario-comissoes-sao-fundamentais>. Acesso em: 23 out. 2023.

FILGUEIRA, F. Indo além do gerencial: a agenda da governança democrática e a mudança silenciada no Brasil. **Revista de Administração Pública**, 52(1), 71-88. 2018. DOI: <http://dx.doi.org/10.1590/0034-7612161430>. Acesso em: 23 out. 2023.

FREITAS, V. A. de. **A influência da governança democrática no desenvolvimento socioambiental das cidades brasileira**. – 2022. 96 f. Dissertação (mestrado) – Universidade Federal do Ceará, Faculdade de Economia, Administração, Atuária e Contabilidade, Programa de Pós-Graduação em Administração e Controladoria, Fortaleza, 2022.

INTELIGÊNCIA EM PESQUISA E CONSULTORIA [IPEC]. **Pesquisa IPC sobre o Índice de Confiança Social – Julho/2023**. Disponível em: <https://www.ipecc-inteligencia.com.br/pesquisas>. Acesso em: 22 out. 2023.

LAURENTIIS, Lucas de; DIAS, Roberto. A qualidade legislativa no direito brasileiro: teoria, vícios e análise do caso do RDC. **Revista de informação legislativa**: RIL, v. 52, n. 208, p. 167-187, out./dez. 2015. Disponível em: https://www12.senado.leg.br/ri/edicoes/52/208/ri/v52_n208_p167. Acesso em: 18 out. 2023.

LOPES, Flávia Cristina de Araújo. **As dificuldades do processo legislativo de consolidação das leis**. Disponível em: https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUKEwIU4uKh4Y2CAxVWppUCHb09C4AQFnoECBoQAQ&url=https%3A%2F%2Fbd.camara.leg.br%2Fbd%2Fbitstream%2Fhandle%2Fbdcamara%2F3825%2Fdificuldades_processo_lopes.pdf%3Fsequence%3D1&usg=AOvVaw20r-PawiZezemCZ8Uww63B&opi=89978449. Acesso em: 20 out. 2023.

MARINHO, Josaphat. **Crise e perspectivas do poder legislativo**. Revista de informação legislativa, Brasília, v. 20, n. 79, p. 109-122, jul./set. 1983. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/181458>. Acesso em: 23 out. 2023.

OLSEN, J.P. **Accountability democrática, ordem política e mudança**: explorando processos de accountability em uma era de transformação europeia. Brasília: Enap, 2018.

PAULA, Felipe de. **Avaliação Legislativa no Brasil: limites e possibilidades**/Felipe de Paula; orientador: Jean Paul Cabral Veiga da Rocha; co-orientador: Wim Voermans - São Paulo, 2016. 399 p. Tese (Doutorado - Programa de Pós-Graduação em Direito / Área de Concentração: Filosofia e Teoria Geral do Direito) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, 2016.

PIERRE, Jon; PETERS, Guy. **Governing Complex Societies**: Trajectories and Scenarios. New York: Palgrave Macmillian, 2005.

Lei nº 14.701/2023 e o sistema de freios e contrapesos pautado no controle de constitucionalidade

BRUNA RAFAELLA SANTANA CARDOSO

Graduanda em Direito pela Universidade Federal de Pernambuco (UFPE).

SUMÁRIO: 1 Introdução • 2 Marco Temporal: Recurso Extraordinário nº 1.017.365/SC • 3 Posição das Comissões de Constituição e Justiça nas casas legislativas • 4 Sanção parcial e mensagem de veto do Presidente da República • 5 Lei nº 14.701/2023 • 6 Conclusão • 7 Referências.

RESUMO: O presente ensaio acadêmico intenta observar a dinâmica do sistema de freios e contrapesos, dos três Poderes da República Federativa do Brasil, pautada no controle de constitucionalidade, na instituição do seguinte ato normativo: a Lei nº 14.701/2023, que se propõe a regulamentar o art. 231, da Constituição Federal, dispondo sobre reconhecimento, demarcação, uso e gestão das terras indígenas. Para tanto, observar-se-á, quanto ao Poder Legislativo, a posição das Comissões de Constituição e Justiça e de Cidadania de ambas as casas; quanto ao Poder Executivo, a Mensagem de Veto dos dispositivos que não foram sancionados, bem como os dispositivos que compõem o texto final da lei, já promulgada; e, quanto ao Poder Judiciário, a tese fixada no tema 1.031, quando da análise do RE nº 1.017.365/SC, que discute, dentre outras questões, a inconstitucionalidade da teoria do Marco Temporal.

PALAVRAS-CHAVE: Controle de constitucionalidade • Diálogos institucionais • Freios e contrapesos • Marco temporal • Povos indígenas.

1 Introdução

A Constituição da República Federativa do Brasil, em seu artigo 2º, dispõe que “são Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário”. Essa perspectiva de separação de poderes, com vistas a descentralizar a força do Estado, remonta os pensamentos do filósofo iluminista Montesquieu, que propôs essa tripartição como resposta aos problemas advindos do Estado Absolutista, que centralizava, nas mãos de uma única figura, a supremacia do poder, sem mecanismos de imposição de limitações àquele déspota absoluto.

Nesse sentido, o Brasil, enquanto República, cujo poder emana do povo, através do regime de democracia representativa, decidiu que a Constituição seria o centro hermenêutico e normativo a gerir a conduta dos cidadãos e do Estado, conforme se verifica no parágrafo único, do artigo 1º, da Constituição: “todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição”. Note-se: o poder é exercido com fulcro na Carta Magna promulgada por este Estado de Direito, ou melhor dizendo, Estado Constitucional de Direito, pautado em princípios como a segurança jurídica, a supremacia da constituição e pluralismo jurídico (Guimarães, 2022, p. 90).

Dito isto, os três Poderes da república possuem a função de fiscalizar e limitar uns aos outros, sob o parâmetro da Lei Maior, que direciona, juridicamente, todas as outras normas. Nisso consiste o sistema de freios e contrapesos. Em suas funções típicas, um poder regula, outro executa, outro julga – todos fiscalizam e impõem limites uns aos outros, evitando a tirania. Isso acontece de diversas formas, dentre as quais está o *controle de constitucionalidade* dos atos normativos ou administrativos, feito, de forma difusa ou concentrada, pelo poder judiciário, mas também de forma prévia à elaboração dos atos normativos (pelos poderes legislativo e executivo), por meio de engrenagens como as Comissões de Constituição, Justiça e Cidadania, das casas legislativas, assim como por meio, por exemplo, da sistemática de sanção e veto da Presidência da República. Registre-se que, neste ensaio acadêmico, o foco federativo será a União.

Sob a perspectiva da Teoria dos Diálogos Institucionais, o sistema de freios e contrapesos viabiliza uma pluralidade de intérpretes da Constituição (Häberle, 1997, p. 13). Como dito pelo Min. Roberto Barroso em seu voto, na ADI nº 5.105, a superação da jurisprudência por uma lei é pautada na deliberação viabilizada pela democracia, sendo necessária uma apresentação efetiva de argumentos, a fim de possibilitar aquela interpretação, de modo que é inadmissível que o Congresso

Nacional esvazie uma decisão do STF sem um efetivo debate público àquele respeito (STF, 2015, p. 108).

Com as lentes do Neoinstitucionalismo, essa dinâmica é a configuração das *regras do jogo*, permeada por instituições formais e informais que direcionam a conduta dos agentes públicos. Nesse sentido, essas regras, que ditam a dinâmica do Estado e da sociedade, podem ser formais, como, por exemplo, as normas jurídicas, ou informais, como os elementos políticos (interesses) que permeiam as decisões de agentes da administração pública. Flavianne Nóbrega dispõe que as informalidades representam elementos culturais que podem reforçar o desenho institucional formal, mas também podem competir negativamente com ele (Nóbrega, 2013, p. 90 e 91).

Nesse sentido, surge, como objeto de pesquisa, a dinâmica de freios e contrapesos, pautada no controle de constitucionalidade, sobre o debate *marco temporal* para a demarcação de terras indígenas, tendo em vista o posicionamento do egrégio Supremo Tribunal Federal, no Recurso Extraordinário 1.017.365, bem como a promulgação da lei nº 14.701 de 2023, que forneceram materiais de controle de constitucionalidade de todos os Poderes no que se refere a essa matéria, quando da fixação das teses do Tema 1.031, pelo judiciário; da elaboração da minuta dos projetos de lei nas casas legislativas, bem como das posições das Comissões de Constituição e Justiça, pelo legislativo; e a mensagem de veto da Presidência, sobretudo em virtude da quantidade alta de dispositivos que não foram sancionados, pelo executivo.

Assim, os interesses hegemônicos, em um país de *commodities agrícolas*, bem como os interesses contra-hegemônicos, por meio da resistência e da luta pelos Direitos Humanos, constroem-se, nessa dinâmica, como elementos que subsidiam as instituições informais que, também, influenciaram na conduta dos agentes, sob a visão Neoinstitucional. Assim, mediante a análise quantitativa e qualitativa dos vetos da Presidência, bem como da observação meritória das teses fixadas pelo STF e das posições das CCJs, buscou-se observar a dinâmica do sistema de freios e contrapesos, pautada no controle de constitucionalidade, sobre o tema que, por tantas vezes, dividiu o Brasil: a questão agrária e fundiária, notadamente, com foco na demarcação de terras indígenas.

2 Marco Temporal: Recurso Extraordinário nº 1.017.365/SC

Impera-se, a priori, fazer uma contextualização histórica do caso concreto, para, então, destacar os apontamentos acerca do entendimento fixado pela corte,

em sede de controle de constitucionalidade. Trata-se, na origem, de Ação de Reintegração de Posse, ajuizada, em 2009, pela Fundação do Meio Ambiente do Estado de Santa Catarina, contra a Funai, aduzindo que a Reserva Biológica Estadual Sassafrás estava, ilegitimamente, sendo ocupada, por comunidades indígenas, com ênfase no Povo Xokleng. O juízo de primeiro grau entendeu que não havia provas da ocupação tradicional daquela terra por parte dos indígenas, determinando sua saída da localidade. Em sede de 2ª grau, o entendimento foi mantido, o que levou a Funai à Interposição de Recurso Extraordinário, alegando violação ao art. 231 e §§ 1º e 6º da Constituição da República (Nóbrega, 2021, p. 176). Nesse ínterim, o recurso foi admitido e a Suprema Corte brasileira, por relatoria do Exmo. Min. Edson Fachin, decidiu pela Repercussão Geral do caso, trazendo um impacto *erga omnes* para qualquer demarcação de terra indígena superveniente.

Dito isto, cabe refletir acerca dos entendimentos fixados pela Suprema Corte brasileira, através desse caso de controle de constitucionalidade difuso que, em virtude de sua Repercussão Geral, possui eficácia *erga omnes*, com fulcro na teoria da abstrativização do controle difuso junto ao STF, demonstrando, neste caso, a função do Supremo no controle de constitucionalidade dos atos da administração pública, notadamente, quanto à demarcação de terras indígenas. Ressalta-se, nesse ínterim, que será feito, para fins deste ensaio, o recorte das teses de maior relevo, do Tema 1.031, quanto às questões que permeiam o debate específico da demarcação de terras e das áreas reservadas.

A primeira tese fixada no tema 1.031 traz a definição de *demarcação*, enquanto procedimento declaratório do direito originário territorial à posse de terras ocupadas tradicionalmente por comunidade indígena (STF, Tema 1.031, tese I). Observe-se que a demarcação está conceitualmente vinculada à ideia de *posse das terras ocupadas tradicionalmente*. A esse respeito, o texto constitucional, no art. 321, § 1º, traz uma definição de *terras tradicionalmente ocupadas*, qual seja: aquelas que são habitadas, pelos indígenas, em caráter permanente, as utilizadas para suas atividades produtivas, as imprescindíveis à preservação dos recursos ambientais necessários a seu bem-estar e as necessárias a sua reprodução física e cultural, segundo seus usos, costumes e tradições (Brasil, 1988). Nesse sentido, o Supremo traz à baila o referido dispositivo, que pauta a conceituação de ocupação tradicional, para fixar que a posse tradicional é distinta da posse civil, nos termos retromencionados (STF, Tema 1.031, tese II).

Prosseguindo na decorrência lógica, questionava-se, até então, o seguinte: em que consiste o caráter permanente da ocupação das terras, mencionado no § 1º do art. 321, da Constituição Federal? A tese do marco temporal, que ganhou força no caso da Raposa Serra do Sol, que tramitou no STF, fora encampada pelos interesses ruralistas, no Recurso Extraordinário em questão, com o fito de traçar um critério objetivo para a ideia de ocupação permanente, qual seja: o dia da promulgação da Constituição Federal como marco temporal inicial mínimo para a ocupação do povo indígena. Essa ideia foi rechaçada pelo Supremo Tribunal Federal, que dispôs que a proteção aos direitos originários sobre as terras que são ocupadas tradicionalmente não depende do marco temporal de 05 de outubro de 1988, nem de renitente esbulho, como conflito físico ou controvérsia judicial persistente naquela data (STF, Tema 1.031, tese III).

O egrégio STF entendeu, também, pelo direito à indenização pelas benfeitorias úteis e necessárias, nos termos do art. 231, § 6º, da Constituição, no caso de haver ocupação tradicional indígena ou renitente esbulho contemporâneo à promulgação da constituição (STF, Tema 1.031, tese IV). Já nos casos de ausência de ocupação tradicional indígena, ou de renitente esbulho, em 05 de outubro de 1988, o Supremo entendeu como válidos e eficazes os atos jurídicos perfeitos relativos a justo título, ou posse de boa-fé, cabendo, não somente o direito à indenização das benfeitorias úteis e necessárias, como também o direito ao reassentamento ou, quando inviável, indenização, pela União, do valor da terra nua, com direito de regresso ao ente que titulou a área (STF, Tema 1.031, tese V).

Na sequência, o Tribunal reiterou o dever da União, em proceder com os processos de demarcação. O caso de *áreas reservadas* aos indígenas (isto é, sem demarcação) é admitido pelo Supremo, tão somente, quando há absoluta impossibilidade de concretização da demarcação ordenada pelo texto constitucional, isto é, há, aqui, uma excepcionalidade. De todo modo, o STF destaca a obrigatoriedade da oitiva da comunidade indígena e a possibilidade de autocomposição entre os entes federativos para a identificação das áreas a serem reservadas. Tudo isso, com fito na busca pelo interesse público, paz social e compensação proporcional aos indígenas (STF, Tema 1.031, tese VII).

Outro ponto a ser destacado é quanto ao redimensionamento da terra indígena. A esse respeito, o egrégio STF dispôs que não há vedação para o redimensionamento, se forem descumpridos os elementos presentes no art. 321, da Constituição. Nesse caso, os interessados devem pedir a revisão do procedimento demarcatório, dentro

do prazo de 5 (cinco) anos após a demarcação anterior. É necessário, para tanto, a comprovação de erro grave e insanável na condução do procedimento administrativo, ou na definição dos limites territoriais (STF, Tema 1.031, tese VIII).

O Supremo, ainda, destacou a imprescindibilidade do laudo antropológico, conforme Decreto nº 1.775/96, para a verificação da tradicionalidade da ocupação do grupo indígena, conforme seus usos, costumes e tradições, não sendo, portanto, um instrumento dispensável (STF, Tema 1.031, tese IX). Tal perspectiva se coaduna com a integralidade do pensamento do STF, bem como da Corte Interamericana de Direitos Humanos, no sentido de que um marco temporal não é capaz de pautar a existência, ou não, de ocupação permanente tradicional, mas, sim, os vínculos materiais e imateriais, indissolúveis, que aquela comunidade possui com aquele território, sendo, de suma importância, a elaboração de estudos antropológicos íntegros, para referida verificação.

Por fim, destacam-se dois entendimentos do STF que reiteram perspectivas já presentes no ordenamento jurídico pátrio, sobretudo em virtude do texto constitucional. O primeiro, é a ideia de que as terras de ocupação tradicional são de posse permanente e usufruto exclusivo dos indígenas, quanto às riquezas do solo, rios e lagos (STF, Tema 1.031, tese X). O segundo, é referente à inalienabilidade, indisponibilidade e imprescritibilidade das terras de ocupação tradicional indígena (STF, Tema 1.031, tese XI).

3 Posição das Comissões de Constituição, Justiça e Cidadania nas casas legislativas

Insta destacar que, nas casas legislativas, as Comissões de Constituição, Justiça e de Cidadania (doravante, CCJ) são responsáveis, dentre outras atribuições, por fazer, de modo intencional e expresso, um controle de constitucionalidade prévio, de modo a minimizar a chegada de dispositivos inconstitucionais à mesa da Presidência da República. Observe-se que o controle de constitucionalidade é uma prerrogativa e um dever de todos os Poderes da República, cada um aos seus moldes. Desta feita, em virtude da tramitação extensa, este trabalho irá se concentrar, no que tange ao Poder Legislativo, na postura de cada CCJ, uma vez que a sua função central é a discussão ora presente, quanto ao sistema de freios e contrapesos pautado no controle de constitucionalidade.

O Projeto de Lei nº 490/2007, que tramitou na Câmara dos Deputados, foi aprovado pela CCJ em 29 de junho de 2021, nos termos do texto proposto pelo Relator, com 58 votantes, sendo 39 a favor e 19 contrários. Em seu voto, o Relator

destaca que as terras indígenas se compõem pela existência, simultânea, de quatro fatores: a) temporal; b) econômico; c) ecológico; d) cultural e demográfico. Assim, entendeu que o fator temporal é pautado em um dado fático necessário: a posse da terra em 5 de outubro de 1988, com base no julgamento do caso Raposa Serra do Sol (CCJ, 2021, p. 6-7). No fim, entendeu pela constitucionalidade, juridicidade e boa técnica legislativa do PL. Destaque-se que, nesse momento, o RE 1.017.365 ainda estava em tramitação junto ao egrégio Supremo Tribunal Federal, de modo que a posição da Corte, a esse respeito, ainda não estava marcada, haja vista não ter saído, até aquele momento, decisão de mérito, mas, tão somente, de reconhecimento de Repercussão Geral e admissão de *amici curiae*, conforme é possível observar nos autos do processo.

O PL nº 2.903/2023, que tramitou no Senado Federal, foi aprovado pela CCJ em 27 de setembro de 2023, na mesma data em que o STF fixou as teses do Tema 1.031. Quando da análise da tramitação, é possível notar que a casa revisora agiu com bastante celeridade, para o encerramento da tramitação e envio à mesa da Presidência. O parecer da CCJ aprovou o Relatório do Senador Marcos Rogério, com 16 votos favoráveis e 10 votos contrários. Em sua manifestação, destacou que o legislador não é obrigado a adotar os mesmos entendimentos do STF, haja vista que o efeito vinculante não é oponível às atividades legislativas, com fulcro no art. 102, § 2º, CF/88 (CCJ, 2023, p.5). Nesse sentido, entendeu, também, pela constitucionalidade do marco temporal e, em suma, pela constitucionalidade, regimentalidade, juridicidade e boa técnica legislativa, bem como pela aprovação, no mérito do projeto de lei.

4 Sanção parcial e mensagem de veto do Presidente da República

A priori, é relevante destacar que o projeto de lei, encaminhado à Presidência, possuía 33 artigos. Foram vetados, integralmente, 18 artigos completos, bem como 16 dispositivos esparsos, dentre *caputs*, parágrafos e incisos. Ou seja, dessa breve observação quantitativa, pode-se afirmar que há uma expressiva atuação do Poder Executivo Federal, no momento da análise de controle de constitucionalidade do projeto de lei, atuando, na sistemática de freios e contrapesos, através dos vetos e da sanção. Por esse motivo, é imprescindível, para os fins da presente investigação acadêmica, a observância da Mensagem de Veto do Presidente da República. Insta destacar que serão mencionados, aqui, os vetos relevantes aos pontos destacados, sobretudo, nas teses que o Supremo fixou, em sede de repercussão geral, no Tema

1.031. Registre-se que, a decisão do STF foi proferida em 27 de setembro de 2023, ao passo que o PL foi encaminhado à presidência em 29 de setembro de 2023.

Muito embora o egrégio STF tenha, cabalmente, rechaçado o marco temporal como critério para a demarcação das terras indígenas, na tese III, do mencionado julgado, o Congresso Nacional levou à presidência um projeto de lei com um dispositivo expresso, vinculando a definição de *terras tradicionalmente ocupadas* à data da promulgação da Constituição Federal de 1988. Esse foi o alvo do veto do art. 4º, incisos I a IV, §§ 1º a 4º. Nesses dispositivos, há a previsão de que a ausência da comunidade indígena, em 5 de outubro de 1988, na área pretendida, descaracteriza o seu enquadramento na ideia de habitação em caráter permanente, com exceção de renitente esbulho devidamente comprovado, de modo que a cessação de sua posse anterior ao referido marco temporal, independentemente da causa, em regra, inviabilizaria o seu reconhecimento como área tradicionalmente ocupada. Em sua mensagem de veto, o Presidente da República destacou que os referidos dispositivos contrariam o interesse público, diante do estabelecimento do referido marco temporal, sem considerar a dificuldade, inclusive, de obtenção de comprovação de renitente esbulho, haja vista a dinâmica de ocupação do território brasileiro. Ainda, expressamente, o Chefe do Executivo Federal destacou que esses dispositivos contrariam a tese fixada pela Corte Constitucional brasileira, no RE nº 1.017.365/SC, que rejeitou a possibilidade de adoção do marco temporal.

Outro controle de constitucionalidade relevante feito pelo Presidente da República, foi o veto ao art. 9º, §§ 1º e 2º, que dispôs a legitimidade do uso e gozo, de não indígenas, nas terras objeto de demarcação, até a conclusão do procedimento e das indenizações pelas benfeitorias de boa-fé, pressuposto, inclusive, que todas as benfeitorias realizadas antes da conclusão da demarcação seriam de boa-fé, abrindo o rol dessa classificação. Nas razões de veto, destacou-se a contrariedade ao interesse público, de modo que a norma poderia incentivar a ocupação e realização de benfeitorias após a expedição da Portaria Declaratória, ampliando custos com o pagamento das indenizações, pela União. Ademais, destacou-se que a ampliação dessas hipóteses viola o § 6º, art. 231, CF, como as teses fixadas pelo egrégio STF, ao dispor que a indenização das benfeitorias deriva de ocupação ou posse de boa-fé pelos não indígenas.

Mais uma tentativa legislativa obstada pela Presidência foi o *caput* e parágrafo único do art. 11, do Projeto de Lei. A disposição propunha que, havendo justo título de propriedade ou de posse, de não indígenas, em áreas indígenas, a desocupação

é indenizável em virtude de erro do Estado. Nesse caso, em suas razões de veto, o Presidente destaca a contrariedade ao § 6º, art. 231, CF, bem como às teses fixadas pelo Supremo, no tema 1.031, ao omitir a *boa-fé* do *caput* do artigo, além de ter deixado vaga a definição de *posse legítima*. Note-se, portanto, a preocupação do Poder Executivo, quando da utilização do controle de constitucionalidade, para evitar o incentivo legislativo de ocupações desarrazoadas e de má-fé, pelos não indígenas, nas áreas de ocupação tradicional.

Na sequência, o art. 13, do PL, veda a ampliação de terras indígenas já demarcadas, compondo, portanto, mais um dos dispositivos vetados pelo Presidente, haja vista sua flagrante inconstitucionalidade. Em suas razões, destacou que há uma violação do § 4º, art. 231, CF, haja vista a imprescritibilidade do direito às terras tradicionalmente ocupadas, bem como a inadequação de uma lei ordinária a impor uma vedação não prevista pela Carta Magna. Além disso, o egrégio STF também fixou tese a esse respeito, ao dispor que o redimensionamento da terra é possível, em caso de descumprimento dos elementos do art. 321, CF, através de um novo procedimento de demarcação, no prazo de até 5 (cinco) anos após a demarcação anterior. Nesse caso, os interessados possuem o ônus da prova de comprovar erro grave e insanável no procedimento administrativo.

Destaca-se, outrossim, o veto ao § 4º, do art. 16, do Projeto de Lei, que dispôs que, em caso de *alteração dos traços culturais da comunidade indígena*, ou de outros fatores ocasionados pelo tempo, se for verificado que uma área indígena reservada (aqui, não demarcada) não é mais essencial para garantir a subsistência digna e preservação da cultura daquele grupo, a União pode retomá-la ou destiná-la ao Programa Nacional de Reforma Agrária. O veto foi pautado, primeiramente, na impossibilidade de verificar, sob critérios objetivos, a caracterização dessa suposta *alteração de traços culturais*, bem como na lógica assimilacionista não recepcionada pela Constituição de 1988, que poderia gerar a extinção de direitos territoriais dos indígenas e eventual remoção forçada desses grupos, com contrariedade ao § 5º, art. 231, da CF/88. Insta destacar, neste íterim, que também há uma violação, nesse dispositivo, às premissas de vínculos materiais e imateriais indissolúveis considerados pelo Supremo Tribunal Federal.

Por derradeiro, insta destacar o veto ao art. 23 do PL, que previu uma espécie de *tutela* dos povos indígenas, pela União, ao dispor que o usufruto dos indígenas em terras superpostas às unidades de conservação ficaria sob a responsabilidade de um órgão federal, que teria a incumbência de administrar a área. O veto destacou

a inconstitucionalidade do dispositivo, uma vez que é assegurado, com fulcro no art. 231, da Constituição, aos povos indígenas, o exercício de suas atividades tradicionais em áreas de conservação, nos termos, inclusive da tese XII, fixada pelo STF, no Tema 1.031.

5 Lei nº 14.701/2023

Importa, neste momento, fazer uma breve exposição do texto final, sancionado, que se propõe a regulamentar o art. 231, da Constituição da República, dispondo sobre reconhecimento, demarcação, uso e gestão das terras indígenas, após o controle de constitucionalidade prévio feito, em tese, pelas casas legislativas e pela Presidência da República.

O primeiro capítulo dispõe sobre os princípios regulamentadores do diploma legal, que devem reger os demais dispositivos da lei. Destaca-se, aqui: a) o reconhecimento da organização cultural, social e das tradições dos povos indígenas, com suas especificidades e diferentes meios de vida; b) a não discriminação pela diferença de interação de cada etnia com os outros membros da sociedade (aqui, é válido ressaltar a existência de indígenas aldeados e não aldeados); c) a liberdade de econômica e de trabalho desses povos, bem como de consciência e crença; d) igualdade material; e) imprescritibilidade, inalienabilidade e indisponibilidade dos direitos indígenas.

O segundo capítulo traz prescrições acerca do reconhecimento e da demarcação de terras indígenas, dividindo-as em três categorias: áreas tradicionalmente ocupadas, conforme art. 231, § 1º, CF/88; áreas reservadas, destinadas pela União por formas diversas; áreas adquiridas pelos indígenas por negócios jurídicos como compra e venda ou doação.

Na seção que regulamenta as terras tradicionalmente ocupadas, restaram alguns poucos dispositivos, não vetados, que estabelecem: a) o direito, a todo cidadão, da publicidade dos atos administrativos do procedimento demarcatório; b) o direito, ao grupo indígena interessado pela demarcação, que não domina língua portuguesa, a ter tradução de linguagem oral e escrita, por tradutor nomeado pela Funai, para a sua língua originária; c) o direito, de todos os entes federativos, a participar, efetivamente, do processo administrativo de demarcação dessas terras; d) direito à representação, de partes interessadas, por associação, desde que aprovadas em assembleias gerais convocadas para esse fim; e) necessidade de relatório circunstanciado para o levantamento fundiário da área pretendida; f)

autorização para ingresso, da União, em imóvel particular, para levantamento de dados e informações com a finalidade de demarcação, desde que haja comunicação, por escrito, ao proprietário, com antecedência mínima de 15 (quize) dias.

Já a seção que regulamenta as áreas reservadas, pela União, para posse e ocupação, por comunidades indígenas dispõe, a priori, que a finalidade dessas terras é a garantia da subsistência digna desses grupos e a preservação de suas culturas. Destaque-se que o regime jurídico de uso e gozo adotado para as terras tradicionalmente ocupadas é o mesmo das áreas reservadas, de modo que a União detém a propriedade da terra, que é gerida pela própria comunidade, sob a supervisão da Funai. A origem dessas áreas, de acordo com a lei, pode ser: a) terras devolutas da União, destinadas para essa finalidade; b) áreas públicas da União; c) áreas particulares desapropriadas por interesse social. Incluem-se, aqui, as reservas, parques e colônias agrícolas indígenas, nos termos da Lei nº 6.001/1973, o conhecido *Estatuto do Índio*.

A seção que se propôs a regulamentar as áreas indígenas adquiridas, por sua vez, foi vetada. Consistia, no projeto final, tão somente, em um artigo

Na sequência, o diploma legal dedica capítulo a regulamentar o uso e a gestão das terras indígenas, que também recebeu uma quantidade expressiva de vetos da Presidência. Permaneceram as seguintes disposições: a) direito, dos indígenas, a escolherem a forma de uso e ocupação das terras; b) a prevalência dos interesses da política de defesa e soberania nacional, sobre o usufruto dos indígenas; c) o direito, dos povos indígenas, a exercerem atividades econômicas nas terras em questão, admitindo-se a cooperação e contratação de terceiros não indígenas; d) a regulamentação da entrada de particulares, agentes públicos, pesquisadores e pessoas em trânsito, nas terras, com as devidas autorizações e justificativas, a depender do caso, conforme se verifica no art. 24 da lei.

Por fim, a disposição final dispõe que a lei entra em vigor na data da publicação.

6 Conclusão

Sob a perspectiva neoinstitucional, é possível visualizar que as instituições formais, notadamente, o texto constitucional e a jurisprudência vinculante do STF, bem como as instituições informais, neste caso, de defesa de interesses contra-hegemônicos, se sobrepuseram aos interesses ruralistas que pautaram a condução dos projetos de lei junto às casas legislativas, motivo pelo qual o texto final da lei promulgada trouxe contribuições a essas minorias étnicas. Assim, os Projetos de Lei que eram,

vulgarmente, chamados de *PL do marco temporal*, perderam o *espírito ruralista*, com o subsídio da atuação do judiciário, bem como com a atuação direta do executivo, demonstrando um evidente efeito do sistema de freios e contrapesos, que inviabiliza a tirania do poder, sob a âncora hermenêutica da Constituição da República.

Do texto aprovado, é possível visualizar uma preocupação com a autonomia cultural desses grupos, bem como pela prevalência dos seus interesses, para a preservação de sua dignidade. Não somente nos princípios (art. 2º, I, II e III), mas também em disposições específicas voltadas para a atuação da própria comunidade na gestão das terras (art. 19), a necessidade de autorização dada, pelos indígenas, para o ingresso de particulares e pesquisadores não indígenas (art. 24, I e IV) em suas terras. Note-se que a lei coloca, tão somente, de forma expressa, um interesse sobreposto aos interesses dos povos indígenas, qual seja: a política de defesa e soberania nacional, haja vista ter, a Presidência, vetado os dispositivos que colocavam os povos indígenas sob a tutela da União, em um ato de controle de constitucionalidade pautado no art. 321, CF, bem como na autonomia, também reconhecida pelo Supremo.

É importante ressaltar que a lei também menciona que os direitos indígenas não prescrevem, são inalienáveis e indisponíveis, o que não traz novidade à interpretação sistemática do ordenamento jurídico brasileiro, haja vista, inclusive, que o egrégio Supremo Tribunal Federal, na tese XI, do Tema 1.031, já havia fixado essa disposição, em sede de Repercussão Geral, o que derruba, também, a perspectiva de uma fixação de marco temporal para a demarcação – haja vista serem, esses direitos, imprescritíveis.

Uma contribuição a ser mencionada é a sistematização didática das modalidades de terras indígenas, em um diploma legal curto, o que facilita, àqueles grupos, aos membros da administração pública e à sociedade, uma compreensão concisa da origem e das possibilidades de viabilidade desses territórios, com disposições não prolixas acerca das normas gerais de gestão e direcionamento das áreas em questão.

7 Referências

BRASIL. **Constituição** (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado **Federal**: Centro Gráfico, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 12 nov. 2023.

BRASIL. **Lei nº 14.701, de 10 de outubro de 2023.** Regulamenta o art. 231 da Constituição Federal, para dispor sobre o reconhecimento, a demarcação, o uso e a gestão de terras indígenas [...]. Brasília, DF, [2023]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/lei/L14701.htm. Acesso em: 14 nov. 2023.

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA. **Parecer do Relator.** Câmara dos Deputados, relator Arthur Oliveira Maia. Brasília, 2021. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=2009611. Acesso em: 13 nov. 2023.

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA. **Parecer do Relator.** Senado Federal, relator Marcos Rogério. Brasília, 2023. Disponível em: https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=9457484&ts=1699481481952&rendition_principal=S. Acesso em: 13 nov. 2023.

GUIMARÃES, Diego Fernandes. O Estado constitucional de Direito e a mudança de rumo no sistema de fontes do Direito. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, ano 59, n. 233, p. 83-98, jan./mar. 2022. Disponível em: https://www12.senado.leg.br/ri/edicoes/59/233/ri_l_v59_n233_p83.pdf. Acesso em: 12 nov. 2023.

HÄBERLE, Peter. **Hermenêutica Constitucional: a sociedade aberta aos intérpretes da Constituição: contribuição para a interpretação pluralista e “procedimental” da Constituição.** Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 1997, p. 13.

NÓBREGA, Flavianne. **Democratizando o acesso ao Sistema Interamericano de Direitos Humanos: Estratégias para promoção local dos Direitos Humanos.** Recife: Editora da UFPE, 2021.

NÓBREGA, Flavianne. **Peças e Engrenagens de uma Teoria Geral do Estado.** João Pessoa: Editora Ideia, 2013.

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. **Mensagem nº 536 de 20 de outubro de 2023.** Brasília, 2023. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/Msg/Vep/VEP-536-23.htm. Acesso em: 14 nov. 2023.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5.105.** Inteiro teor do acórdão, p. 108. Brasília, 2015. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=308937289&ext=.pdf>. Acesso em: 13 nov. 2023.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Brasília, Recurso Extraordinário nº 1.017.365, **Tema 1.031**, 2023. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/jurisprudenciaRepercussao/verAndamentoProcesso.asp?incidente=5109720&numeroProcesso=1017365&class eProcesso=RE&numeroTema=1031>. Acesso em: 13 nov. 2023.

Políticas públicas, Programa Mulher, Viver sem Violência e a Casa da Mulher Brasileira

CAROLINA REIS SOUZA

Graduanda em Direito pela Universidade Estácio de Sá (UNESA).

SUMÁRIO: 1 *Introdução* • 2 *Evolução Histórica dos Direitos das Mulheres* • 3 *Lei Maria da Penha* • 4 *Programa “Mulher, Viver Sem Violência”* • 5 *Conclusão* • 6 *Referências*.

RESUMO: A violência doméstica e familiar ainda é muito comum no Brasil. Este ensaio tem como objetivo realizar a análise do Programa Mulher Viver sem Violência com ênfase na Casa da Mulher Brasileira, a fim de demonstrar que são fundamentais no enfrentamento à violência contra a mulher. Será ressaltada também a importância das políticas públicas de gênero para mulheres, bem como será realizada uma breve análise da evolução histórica dos direitos das mulheres em situação de violência. Também será brevemente abordada a Lei nº 11.340 de 2006 (Maria da Penha). Outrossim, serão apresentados conceitos essenciais para a compreensão do estudo.

PALAVRAS-CHAVE: Casa da Mulher Brasileira • Violência • Políticas Públicas • Mulheres.

1 Introdução

É notório que os índices de violência contra as mulheres no Brasil ainda são altos, o país ocupa a 5ª posição no ranking mundial de feminicídios. De janeiro a julho de 2023 já foram contabilizados 1.153 casos pelo Laboratório de Estudos de Feminicídios (LESFEM). A violência é uma ofensa ao princípio da dignidade da pessoa humana e transcende os problemas sociais para ser também uma questão de saúde pública, na medida em que existe um elevado número de vítimas com sequelas físicas e emocionais, interferindo não só no processo de vida da mulher, como também em toda a coletividade.

Nesse sentido, torna-se necessário que o Estado crie políticas públicas que visem a garantia das mulheres em condições de equidade com os homens, uma vez que a desigualdade é fruto de fatores históricos, nos quais as mulheres possuíam papéis considerados culturalmente como inferiores. É válido ressaltar que as políticas de gênero são recentes no Brasil, surgindo diante da mobilização de mulheres, por meio de organizações e movimentos.

À vista disso, uma materialização das políticas públicas de gênero realizada no Governo Federal foi a retomada do Programa Mulher Viver sem Violência, através do Decreto 11.431, de 8 de março de 2023, coordenado pelo Ministério das Mulheres, criado para proteger mulheres em situação de risco e combater a violência de gênero. O programa integra e amplia os serviços públicos oferecidos às mulheres que sofrem violência, proporcionando atendimentos especializados em áreas como saúde, segurança pública, justiça, assistência social e autonomia financeira.

Assim, o objetivo do presente estudo será realizar a análise do Programa Mulher Viver sem Violência, em especial, da Casa da Mulher Brasileira (CMB), como política pública de combate à violência, haja vista sua importância para a promoção do atendimento humanizado às mulheres, com amplo espaço de serviços especializados para os mais diversos tipos de violência. Será realizado um histórico e demonstrada a evolução da CMB, apontando os serviços fornecidos e o seu impacto no combate à violência de gênero. Para isso, foram utilizados como procedimentos metodológicos a pesquisa documental, bem como as Diretrizes e Protocolos de Atendimento da CMB.

Assim, faz-se, então, necessário visualizar, previamente, no presente estudo a evolução histórica dos direitos das mulheres, bem como trazer uma discussão sobre as políticas públicas voltadas para mulheres em situação de violência, além de diferenciar os tipos de violências contra esse grupo. Dessa forma, ficará claro

que ainda existe um longo caminho na luta pela igualdade de gênero, sendo as políticas públicas essenciais para assegurar os direitos fundamentais estabelecidos na Constituição da República Federativa do Brasil.

2 Evolução histórica dos direitos das mulheres

Inicialmente, faz-se necessário realizar uma breve retrospectiva no processo histórico de construção de direitos das mulheres, tanto em âmbito nacional quanto internacional.

O ano de 1975 ficou conhecido como o Ano Internacional da Mulher, nas palavras da feminista Heloneida Studart *um ano de reivindicações*. Em junho do mesmo ano ocorreu a Conferência Mundial do Ano Internacional, realizada no México, patrocinada pela ONU, considerada o marco referencial desse processo de construção de direitos. Os governos foram convocados a “promover a igualdade de homens e mulheres perante a lei, igualdade de acesso à educação, à formação profissional, além de igualdade de condições no emprego, inclusive salário e assistência social” (ONU, 2011, p. 11). É válido ressaltar que o período de 1976 até 1985 foi considerado como a década da Mulher nas Nações Unidas.

Logo após, foi aprovada a Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher, em 1979, que representou um novo compromisso dos governos para realizar a instauração de medidas para efetivação dos direitos das mulheres. Em sequência, a década de 1990 representou um grande avanço, na medida em que diversas conferências regidas pela ONU foram realizadas, como a de Viena, que enfatizou que os direitos humanos das mulheres e das crianças do sexo feminino constituem uma parte inalienável, integral e indivisível dos direitos humanos universais.

Já a convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência Contra a Mulher, também conhecida como Convenção de Belém do Pará (1994), buscou realizar a incorporação do conceito de gênero à definição de violência contra a mulher explicitando que esta pode ser de diferentes tipos e ocorrer tanto na esfera pública como na privada, apresentando um amplo conceito de violência doméstica e intrafamiliar (Pandjarijian, 2006, p. 84).

Outro grande marco foi a IV Conferência das Nações Unidas sobre a Mulher, realizada em Pequim, em 1995, que trouxe como pauta o enfoque da transversalidade e a noção de empoderamento como inovações dotadas de grande potencial transformador na luta pela promoção da situação e dos direitos das mulheres.

No Brasil, em 2003, foram implementadas políticas públicas especialmente dirigidas às mulheres. O primeiro marco foi a criação da Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres (SPM-PR), tendo como principal desafio a redução de desigualdade de gênero. A partir daí o Governo Federal traçou objetivos e metas a serem atingidos e corroborados na 1ª Conferência Nacional de Políticas para as Mulheres, promovida pela SPM-PR, em junho de 2004, que teve como objetivo central propor diretrizes e propostas para a fundamentação do 1º Plano Nacional de Políticas para as Mulheres (PNPM).

Nesse sentido, o 1º PNPM representou um inovador “conjunto de políticas públicas articuladas em um plano cujo objetivo primário é a efetivação dos direitos das mulheres” (Brasil, 2006, p. 11), tendo sido estruturado em cinco eixos primários. (I) Autonomia e igualdade no mundo de trabalho; (II) educação inclusiva, não sexista; (III) saúde das mulheres, direitos sexuais e direitos reprodutivos; (IV) enfrentamento de todas as formas de violência contra as mulheres e (V) participação das mulheres nos espaços de poder e decisão.

Em seguida, a 2ª Conferência aconteceu em 2007, com o objetivo de avaliar e aperfeiçoar o 1º PNPM. Assim, o resultado foi uma nova versão do Plano, que incorporou mais seis novos eixos e o lançamento do Pacto Nacional pelo Enfrentamento à Violência contra as Mulheres. A 3ª CNPM reafirmou a necessidade de fortalecimento da Política Nacional para as Mulheres e que esta deveria servir de orientadora para estados, municípios e Distrito Federal. Já em 2016, a 4ª CNPM teve como tema mais direitos, participação e poder para as mulheres.

É possível verificar a importância dessas conferências, na medida em que “se tornaram a principal arena de interlocução entre governo e sociedade civil com o objetivo de debater e deliberar propostas para formulação de políticas públicas” (Faria, 2011, p. 12). As conferências foram decisivas para o desenvolvimento dos direitos das mulheres, principalmente no que tange a esfera legislativa.

3 Lei Maria da Penha

Uma das grandes conquistas para as mulheres foi a Lei nº 11.340/2006, mais conhecida como lei Maria da Penha. É considerada pela ONU uma das três legislações mais avançadas do mundo, na medida em que cria mecanismos de proteção às vítimas de violência doméstica, assumindo que a violência de gênero contra a mulher é uma responsabilidade do Estado brasileiro e não apenas uma questão familiar, em consonância ao que dispõe o artigo 226, parágrafo 8º da Constituição

Federal. Representa, também, um importante instrumento legal de proteção aos direitos humanos das mulheres para uma vida livre de violência.

Nesse sentido, a lei qualificou a violência doméstica e familiar contra a mulher como a violação de direitos humanos em seu artigo 6º, em conformidade com a Convenção de Viena e a de Belém do Pará. Assim, a lei foi fundamental para a desbanalização da violência doméstica, uma vez que antes de sua vigência, a prática era considerada como crime de menor potencial ofensivo (competência dos juizados especiais criminais), além de não haver dispositivo legal para punir o agressor.

Ademais, institui medidas protetivas de urgência que, atualmente, contam com a Patrulha Maria da Penha para sua efetividade, e cuja principal atribuição é o atendimento e monitoramento dessas medidas deferidas pelo Poder Judiciário, bem como a fiscalização de seu cumprimento pelos agressores.

A Lei Maria da Penha também buscou identificar os tipos de violências, sendo a violência física qualquer conduta ou ação que acarrete danos à integridade física ou à saúde corporal da mulher, como tapas, socos, pontapés e lançamento de objetos; a violência psicológica: qualquer conduta ou ação que cause danos emocional à mulher, como ameaça, constrangimento e humilhação. A violência sexual como qualquer conduta que constranja a mulher a presenciar, manter ou participar de relação sexual não desejada por meio de intimidação, ameaça, coação ou uso de força. Violência sexual também se caracteriza por induzir a mulher a comercializar sua sexualidade, impedi-la de usar contraceptivos e limitar ou anular o exercício de seus direitos sexuais. Já a violência moral é toda e qualquer conduta que configure calúnia, difamação ou injúria. Por fim, a violência patrimonial, a mais complexa de se identificar, fica caracterizada pela retenção, subtração de bens ou valores econômicos da mulher.

Ainda que não esteja disposto na lei Maria da Penha, é válido ressaltar que a violência possui um ciclo. A primeira fase dele é a tensão, marcada por insultos, ameaças e discussões. Em seguida vem a fase da agressão física, com a ocorrência de empurrões, tapas, o lançamento de objetos, entre outros. Por fim, começa a fase da reconciliação, também conhecida como fase da *lua de mel*, em que o agressor pede perdão e promete mudar o seu comportamento, ou finge que nada aconteceu, ficando mais carinhoso para que a mulher acredite que aquilo não vá mais ocorrer. No entanto, este ciclo se repete com intervalos cada vez menores e mais violentos, muitas vezes terminando em tragédia como lesões graves, ou até mesmo o feminicídio.

Por fim, é válido acrescentar que a lei Maria da Penha não fica apenas no âmbito jurídico para punir os agressores, pois insere em seu texto a criação de políticas públicas para a prevenção, assistência e proteção às vítimas. Todos os dispositivos nela contidos intensificam uma rede integrada de enfrentamento à violência doméstica e familiar contra a mulher.

4 Programa “Mulher, Viver sem Violência”

A violência contra a mulher é algo que não pode ser banalizado, sendo um problema grave, no qual o Estado brasileiro deve criar políticas públicas que visem superar a desigualdade de gênero para que haja a construção de uma cultura igualitária, democrática e não reprodutora de estereótipos de gênero, raça/etnia ou orientação sexual.

Preliminarmente, faz-se necessário, definir o conceito de gênero como uma construção histórico-cultural das identidades masculinas e femininas, produzindo efeitos nos corpos, nas ações e relações. Joan Scott (1995, p. 86) entende gênero como uma maneira de dar significado às relações de poder, sendo um primeiro campo por meio do qual o poder é articulado. Dessa forma, em decorrência dessa relação de poder, surge uma assimetria de gênero, na qual as mulheres assumem uma posição inferior, tendo em vista que a elas, historicamente, são atribuídos papéis voltados ao cuidado da família.

Como é possível perceber, são necessárias ações pela equidade de gênero, através de leis que garantam o acesso à justiça. Nesse sentido, devem ser criadas políticas públicas de caráter transversal e interdisciplinar baseadas no gênero como uma nova estratégia para o desenvolvimento democrático, que significa “a reorganização de todas as políticas públicas e das instituições” (Brasil, 2013, p. 10). Logo, a transversalidade é responsável por reorientar a ação estatal, buscando assegurar que a perspectiva de gênero passe efetivamente a integrar as políticas públicas em todas as esferas de atuação governamental (ONU, 1995, p. 3), garantindo, assim, a melhoria das condições de vida das mulheres.

Nesse sentido, tendo a transversalidade de gênero como uma de suas diretrizes, foi criado no governo da Presidente Dilma Rousseff o Programa Mulher: Viver Sem Violência (PMVSV), instituído através do decreto nº 8.086 em 30 de agosto de 2013, com o objetivo de integrar e ampliar os serviços públicos existentes voltados às mulheres em situação de violência, mediante a articulação dos atendimentos especializados no âmbito da saúde, da justiça, da segurança pública, da rede socioassistencial e

da promoção da autonomia econômica. É válido ressaltar que o programa integra a Política Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres.

Dessa forma, o referido programa encontra-se em consonância com a lei Maria da Penha, na medida em que, como visto anteriormente, estão previstos em seus dispositivos a elaboração de políticas para realizar o combate à violência doméstica e familiar contra a mulher. O Programa surgiu diante da necessidade de reformulação de estratégias, propondo, assim, o fortalecimento e a consolidação, em âmbito nacional, da rede de atendimento às mulheres em situação de violência, por meio de articulação de diversas áreas envolvidas. Também teve como previsão o foco no atendimento qualificado e humanizado para o seu público-alvo. O programa foi, inicialmente, desenvolvido por meio das seguintes ações abaixo listadas.

I - implementação das Casas da Mulher Brasileira, que consistem em espaços públicos onde se concentrarão os principais serviços especializados e multidisciplinares de atendimento às mulheres em situação de violência;

II - ampliação da Central de Atendimento à Mulher - Ligue 180;

III - organização, integração e humanização do atendimento às vítimas de violência sexual;

IV - ampliação dos Centros de Atendimento às Mulheres nas Regiões de Fronteiras Secas, que consistem em serviços especializados de atendimento às mulheres nos casos de violência de gênero, incluídos o tráfico de mulheres e as situações de vulnerabilidades provenientes do fenômeno migratório;

V - promoção de campanhas continuadas de conscientização do enfrentamento à violência contra a mulher.

O programa significou um avanço para o enfrentamento à violência contra mulher, pois representou um alto investimento financeiro, haja vista que apresentava diversas ações de linha de frente, além de ser um verdadeiro desafio a sua implantação. É importante ressaltar que durante esse período, a atual Ministra das Mulheres, Cida Gonçalves, atuou como secretária nacional de enfrentamento à violência contra as Mulheres.

Contudo, sofreu diversas alterações no governo de Jair Bolsonaro, através do Decreto nº 10.112, de 12 de novembro de 2019, inclusive a sua nomenclatura passou a ser Programa Mulher Segura e Protegida, coordenado pela Secretaria Nacional de Políticas para as Mulheres do Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos. Pode se afirmar que houve uma mudança radical, se antes prevalecia a pluralidade e o entendimento das desigualdades que afetam as mulheres, o PPA

2020-2023 trazia uma visão genérica sobre as mulheres. Nesse período também foi possível identificar uma significativa redução orçamentária, dificultando a execução das políticas públicas, representando um verdadeiro retrocesso.

De acordo com a Nota Técnica do Instituto de Estudos Socioeconômicos (INESC), no que tange ao Enfrentamento à Violência, Promoção da Igualdade e da Autonomia das Mulheres, a melhor execução orçamentária foi em 2022 e a pior em 2020. Dessa forma, em 2020 totalizaram R\$ 38,2 milhões, valor 33% inferior ao de 2019. Em 2022, a execução orçamentária foi de R\$ 56,7 milhões, 48% maior que em 2020.

Com o objetivo de reconstruir as políticas públicas para as mulheres, diante do desmonte nos serviços públicos causado pela gestão anterior, a partir da lógica intersetorial e intergovernamental, o atual Governo do Presidente Lula, através do Ministério das Mulheres (é o primeiro Ministério dedicado exclusivamente às mulheres), relançou o Programa Mulher Viver Sem Violência, em 8 de março de 2023, por meio do Decreto nº 11.431/2023, com a proposta de atuar de forma conjunta e estratégica com outros Ministérios, assim como governos estaduais, para a melhoria e rapidez no atendimento às vítimas da violência de gênero.

O relançamento do programa propõe a construção de 40 novas unidades da Casa da Mulher Brasileira e o fortalecimento da rede de serviços, bem como a reestruturação do Ligue 180 – Central de Atendimento à mulher e a promoção de campanhas continuadas de conscientização. Conta também com novas diretrizes:

- I - Integração dos serviços oferecidos às mulheres em situação de violência;
- II - Transversalidade de gênero, raça e etnia nas políticas públicas;
- III - Corresponsabilidade entre os entes federativos;
- IV - Fomento à autonomia das mulheres e à garantia da igualdade de direitos;
- V - Atendimento humanizado e integral às mulheres em situação de violência, respeitados os princípios da dignidade da pessoa humana, da não discriminação e da não revitimização;
- VI - Disponibilização de transporte às mulheres em situação de violência para acesso aos serviços da rede especializada de atendimento, quando não integrados;
- VII - Garantia e promoção de direitos das mulheres em situação de violência, incluídos os direitos à justiça, à verdade e à memória.

Diante do exposto, é notório que a retomada do programa é essencial, haja vista que desempenha um papel fundamental na promoção da igualdade de gênero, bem como é indispensável para o fortalecimento da rede de proteção e enfrentamento da violência doméstica e familiar no Brasil, na medida em que busca promover atendimento humanizado e integral, garantindo os direitos humanos das mulheres em situação de vulnerabilidade.

4.1 Casa da Mulher Brasileira

Como visto anteriormente, a Casa da Mulher Brasileira (CMB), foi um projeto desenvolvido no Governo da Presidente Dilma Rousseff, em 2013, fazendo parte do Programa Mulher Viver Sem Violência, surgindo como uma concretização de uma política pública de tolerância zero com todas as formas de violência contra as mulheres baseadas em gênero. Trata-se de um projeto articulado de ações da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios para a integração operacional do Poder Judiciário, do Ministério Público e da Defensoria Pública com as áreas de segurança pública, assistência social, saúde, trabalho e outras, visando à proteção integral e à autonomia das mulheres, por meio de um espaço reservado à sua qualificação profissional.

Dessa forma, a Casa da Mulher Brasileira tem como principal razão ser um espaço de acolhimento e atendimento humanizado e tem por objetivo geral a prestação de assistência integral às mulheres vítimas de violência, a fim de que elas evitem percorrer uma *via crucis*, ou seja, que sejam revitimizadas em busca de atendimento pelo Estado, podendo encontrar auxílio em um único lugar. Sair do ciclo de violência não é fácil e a CMB contribui para que essa mulher não desista de encontrar ajuda e saiba que não está nesta luta sozinha.

Assim, a rede de serviços disponibilizados pela CMB deve atuar em parceria os serviços especializados da rede de atendimento (Delegacia Especializada de Atendimento à Mulher/ DEAM, Centros de Referência de Atendimento à Mulher, Casa-Abrigo, Defensoria Especializada, Juizado de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher, Promotoria Especializada) e com os demais parceiros (rede socioassistencial, rede de saúde, apoio psicossocial, órgãos de medicina legal, entre outros).

A primeira CMB foi inaugurada no ano de 2015, no Mato Grosso do Sul. A presidente Dilma conseguiu finalizar a construção de mais duas Casas da Mulher Brasileira, a saber, Curitiba (PR) e Ceilândia (DF). Atualmente, o Brasil conta com mais quatro unidades, Fortaleza (CE), São Paulo (SP), Boa Vista (RR) e São Luís (MA).

O projeto pretendia implementar uma CMB em cada estado brasileiro. Contudo, a presidente Dilma sofreu impeachment, e seu sucessor, Michel Temer, extinguiu o Ministério das Mulheres, da Igualdade Racial, da Juventude e dos Direitos Humanos e as atribuições foram transferidas para o Ministério da Justiça. De acordo com o Portal do Orçamento do Senado Federal houve uma redução de 61% do valor autorizado para gastos com o atendimento à mulher, representando um grande retrocesso às políticas públicas para as mulheres.

Ademais, durante o governo de Jair Bolsonaro, foram identificadas falhas na condução da Casa da Mulher Brasileira, de acordo com o relatório de avaliação nº 1162165, elaborado pela Controladoria Geral de União (CGU), de auditoria interna, tendo como unidade auditada a atuação da Secretaria Nacional de Políticas para as Mulheres (SNPM), do Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos, no período entre 2019 e 2021, foi identificada a inexistência de parâmetros que classifiquem os municípios quanto à ordem de prioridade na alocação de recursos para a implementação de unidades da CMB. A presença de critérios objetivos para realizar a escolha do município que deve ser priorizado é essencial, não só para poder selecionar municípios com prioridade maior, mas também para não dar margem para que essa seleção seja desvirtuada e utilizada para fins eleitorais ou políticos.

Outra falha identificada pela CGU foi quanto à atuação da SNPM para articular os parceiros institucionais ofertantes de serviços nas CMB. O que ocorria era a assinatura do contrato de repasse com os entes federativos sem que houvesse uma consulta prévia aos órgãos que efetivamente iriam ofertar os serviços especializados acerca de seu interesse e disponibilidade em participar do projeto, dificultando o envolvimento desses parceiros nas etapas iniciais de implementação das CMB.

A CMB é a principal arma de combate à violência doméstica e familiar, responsável por salvar a vida de milhares de mulheres. Devido à sua importância, não pode ser negligenciada pelos governantes. Ela possui atendimento com característica intersetorial com integração dos serviços ofertados, em tempo integral. Como exemplo, a primeira CMB do Distrito Federal foi construída em 2015, na Asa Norte. Contudo, devido a problemas de edificação foi interditada pela Defesa Civil após 3 anos. De acordo com a Agência Brasília, em 20 de abril de 2021, o espaço reabriu em Ceilândia, onde só no primeiro ano de atendimento foram registradas 3.717 mulheres, e até março de 2023 foram mais 1.320 atendimentos. Esses dados demonstram a importância e capacitação dos funcionários da CMB para receber mulheres vítimas de agressão.

Em 17 e 18 de julho de 2023 ocorreu o 1º encontro nacional das Casas da Mulher Brasileira, contando com a participação das coordenações e colegiados gestores de todas as unidades. O evento foi fundamental para o fomento de debates, a atualização das diretrizes e protocolos de funcionamento e realização da troca de informações de como tem sido realizado o atendimento dentro das realidades e diversidades de cada localidade. A iniciativa da Secretaria Nacional de Enfrentamento à Violência contra Mulheres do Ministério das Mulheres representa, nas palavras da Ministra Cida Gonçalves “um novo momento nas políticas de enfrentamento à violência contra a mulher”.

Diante disso, é possível perceber que a Casa da Mulher Brasileira volta a ser pauta prioritária no Governo atual, após anos em que as políticas públicas para as mulheres em situação de violência vinham sofrendo um verdadeiro desmonte. Para essa retomada, será necessário o aumento de recursos direcionados a políticas de enfrentamento à violência e de promoção da autonomia das mulheres.

5 Conclusão

Diante do exposto, a violência de gênero ainda é muito comum no Brasil, na medida em que as mulheres são posicionadas hierarquicamente em condições de inferioridade em relação aos homens. Quando a violência ocorre no âmbito doméstico, apenas corrobora essa condição. Dessa forma, os movimentos de mulheres são essenciais para a garantia de direitos, bem como para que: esses direitos sejam respeitados, perpetuados e desenvolvidos e a violência não seja mais considerada corriqueira.

Nesse sentido, o Estado, por sua vez, também tem o dever de garantir assistência à família, com a criação de mecanismos que impeçam a violência no âmbito de suas relações. Como exemplo, a Lei Maria da Penha não fica apenas no âmbito jurídico da punição dos agressores, pois também insere em seu texto: a criação de políticas públicas para a prevenção, assistência e proteção às vítimas.

Assim, o Programa Mulher Viver sem Violência é uma política pública que propõe o fortalecimento e a consolidação, em âmbito nacional, da rede de atendimento especializado às mulheres em situação de qualquer tipo de violência, baseada no gênero, representando um marco para os direitos das mulheres. Dentre as ações contidas no Programa estava a implementação da Casa da Mulher Brasileira, que tem por objetivo ser um espaço de atendimento humanizado e prestar assistência integral

às mulheres vítimas de violência sem que elas sejam revitimizadas, minimizando o trajeto para o acesso desses serviços, respeitando suas singularidades e condições.

Contudo, foi possível identificar que a CMB foi negligenciada nos últimos anos: ocorreram falhas durante a sua execução, atrasando ou impossibilitando a sua implementação. O projeto inicialmente pretendia lançar uma unidade em cada estado. No entanto, existem apenas sete unidades em funcionamento no Brasil até o presente momento.

Atualmente, com a existência de um ministério próprio para as mulheres, que tem por objetivo a reconstrução de políticas públicas, existe o desafio de realizar a implementação de novas CMB, que irão contribuir para a redução de mulheres vítimas de violência.

6 Referências

BRASIL. [Constituição (1988)]. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Presidência da República, [2016]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 2 out. 2023.

BRASIL. Controladoria Geral da União. **Relatório de Avaliação Secretaria Nacional de Políticas para as Mulheres nº 1162165**

BRASIL. **Decreto nº 11.431, de 8 de março de 2023**. Institui o Programa Mulher Viver sem Violência.

BRASIL. **Lei nº 11.340, de 7 de agosto de 2006**. Lei Maria da Penha. Coíbe a violência doméstica e familiar contra a mulher. Brasília, DF. 2006.

BRASIL. **Plano Nacional de Políticas Públicas para as Mulheres 2013-2015**.

BRASIL. Presidência da República. Secretaria de Políticas Para Mulheres. **Diretrizes Gerais e Protocolo de Atendimento da Casa da Mulher Brasileira**. Brasília. 2015c. 66p.

INESC. Instituto de Estudos Socioeconômicos. **Nota Técnica Análise do Orçamento de Políticas de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres (de 2019 a 2023)**. Disponível em: [NT-Orcamento-de-Politicass-para-Mulheres-v2_0703.pdf](#) (inesc.org.br). Acesso em: 15 out. 2023.

IPEA. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **Mecanismos institucionais para o avanço da mulher**. Disponível em: [Microsoft Word - 190215_tema_h__mecanismos_institucionais.doc](#) (ipea.gov.br). Acesso em: 15 out. 2023.

LESFEM. **Laboratório de Estudos de Femicídios**. Disponível em: [Brasil registra 1.153 feminicídios até julho de 2023 – LESFEM \(uel.br\)](#). Acesso em: 10 out. 2023.

ONU. Organização das Nações Unidas. Declaração sobre a eliminação da violência contra as mulheres. **Resolução nº 48/104, 20 de dezembro de 1993**. 85ª sessão plenária. Nova York: ONU, 1993.

ONU. Organização das Nações Unidas. **Declaração e Plataforma de Ação da IV Conferência Mundial Sobre a Mulher**. Onu-Mulheres: Pequim, 1995

PANDJIARJIAN, Valéria. **Balanço de 25 anos da legislação sobre a violência contra as mulheres no Brasil**. São Paulo, 2006. p. 78-139. Disponível em: <https://www.mulheres.org.br/wp-content/uploads/2020/04/25anos-completo.pdf>. Acesso em: 10 out. 2023.

SCOTT, Joan. **Gênero**: uma categoria útil de análise histórica. Educação e Realidade. Porto Alegre: Faculdade de Educação/UFRGS, Vol. 20, nº 2, p. 71-99, 1995.

Entre contrapesos e contrabandos: o poder de emenda das comissões parlamentares na tramitação das medidas provisórias no processo legislativo brasileiro

FELIPE BALDIN DALLA VALLE

Graduando em Direito pela Universidade Federal de Santa Maria (UFSM).

SUMÁRIO: 1 Introdução • 2 A medida provisória e o sistema de freios e contrapesos: uma breve introdução • 3 O contrabando legislativo na tramitação das medidas provisórias • 4 Conclusão • 5 Referências.

RESUMO: O presente ensaio analisa o papel das comissões parlamentares no processo de elaboração e alteração de Medidas Provisórias (MP's) no Brasil. A pesquisa explora a delicada balança entre contrapesos democráticos e a potencial inserção de elementos não relacionados (contrabandos) durante a tramitação dessas medidas, revelando a significativa influência das comissões na definição de políticas públicas. Ao analisar a complexa dinâmica entre os poderes executivo e legislativo, o estudo destaca como as emendas propostas pelas comissões desempenham um papel determinante na configuração do conteúdo final das MP's. Assim, oferece uma contribuição substancial para a compreensão da intrincada interação no processo legislativo brasileiro, destacando o impacto crucial das comissões na modelagem das medidas provisórias, contribuindo com o debate acerca do entendimento sobre o funcionamento do sistema legislativo brasileiro ao explorar essas dinâmicas sem, contudo, esgotar a temática relacionada.

PALAVRAS-CHAVE: Processo Legislativo Brasileiro • Medidas Provisórias • Comissões Parlamentares • Contrapesos Democráticos • Influência Legislativa.

1 Introdução

No intrincado universo do processo legislativo brasileiro, as Medidas Provisórias (MP's) se destacam como ferramentas ágeis, projetadas para atender demandas urgentes e conferir eficiência à implementação de políticas governamentais. Contudo, essa agilidade, característica marcante das MP's, instiga uma análise crítica sobre a necessidade de contrapesos que garantam a ponderação e a revisão adequada, evitando o desequilíbrio democrático.

Nesse contexto, o presente artigo propõe-se a explorar o poder de emenda das Comissões Parlamentares durante a tramitação das Medidas Provisórias no contexto do processo legislativo brasileiro. Esse poder, embora represente uma oportunidade de aprimorar as propostas legislativas, também se encontra no epicentro de um debate mais amplo sobre os freios e contrapesos que estruturam o sistema democrático. A busca por esse equilíbrio ganha ainda mais relevância diante da sombra do *contrabando legislativo*, uma prática que desafia a transparência e a integridade do processo legislativo.

Na primeira seção, lança-se um olhar crítico sobre o pacto federativo e a autonomia dos poderes como pilares basilares do sistema político brasileiro. O pacto federativo, delineado no Texto Constitucional, distribui competências entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, refletindo a diversidade do país e a descentralização do poder. Já a autonomia dos poderes, por sua vez, constitui uma salvaguarda contra concentrações excessivas de poder, fundamentando-se na independência do Legislativo, do Executivo e do Judiciário. Entender esses princípios é fundamental para avaliar os possíveis impactos causados no decorrer do processo legislativo, sobretudo no que tange ao poder de emenda das comissões parlamentares durante a tramitação das Medidas Provisórias.

A segunda seção dedica-se ao estudo do fenômeno compreendido pela doutrina como "contrabando legislativo", prática que lança desafios significativos ao processo legislativo brasileiro. Este fenômeno, caracterizado pela inserção estratégica de emendas que se desviam do propósito original das Medidas Provisórias (MP's), revela-se como um ponto crítico na avaliação da transparência e integridade do sistema legislativo. Assim, ao entender os contornos dessa sombra legislativa, buscamos contribuir para uma discussão informada e fundamentada sobre os desafios inerentes à tramitação das MP's e, por conseguinte, à saúde democrática do país.

No desenvolvimento desta pesquisa, optou-se por uma análise dialética enquanto método de abordagem, fundamentada na compreensão das contradições e interações dinâmicas inerentes ao objeto de estudo. O método dialético proporcionará uma análise mais holística das complexidades que envolvem o poder de emenda das Comissões Parlamentares nas Medidas Provisórias (MP's), permitindo examinar as tensões, convergências e transformações que ocorrem ao longo do processo legislativo.

Ademais, adota-se o método monográfico como procedimento de pesquisa, visando aprofundar a análise em casos específicos relacionados ao tema em questão. Nesse contexto, a análise monográfica contribuirá para uma investigação minuciosa e contextualizada, ampliando a compreensão sobre como essa prática impacta o processo legislativo brasileiro através de artigos, teses e dissertações.

Desse modo, almeja-se através deste ensaio oferecer uma contribuição ao debate, proporcionando uma análise objetiva e acessível sobre o poder de emenda das comissões na tramitação das Medidas Provisórias no contexto do processo legislativo brasileiro.

2 A medida provisória e o sistema de freios e contrapesos: uma breve introdução

No cenário complexo do processo legislativo brasileiro, a Medida Provisória (MP) emerge como uma ferramenta de exceção, conferindo ao Poder Executivo a capacidade de legislar em situações de urgência e relevância, consoante previsão expressa no *caput* do art. 62 da Constituição Federal de 1988. Contudo, essa prerrogativa não é exercida de maneira unilateral, pois encontra-se inserida no intrincado sistema de freios e contrapesos, uma característica fundamental da estrutura política do país.

A MP, ao conceder poderes legislativos temporários ao Executivo, representa um desafio ao equilíbrio entre os poderes, levantando questões cruciais sobre a separação e a interdependência entre eles. Nesse contexto, é imperativo compreender como as Comissões Parlamentares atuam como agentes fundamentais desse sistema, desempenhando um papel de moderação e influência na tramitação das medidas provisórias.

Primeiramente, em um breve - mas necessário - apanhado histórico, o surgimento da Medida Provisória vem em substituição ao antigo decreto-lei, em voga no país desde o Estado Novo, através do regime ditatorial imposto por Getúlio Vargas. Nesse contexto, em que pese a Constituição de 1946 não tenha previsto a existência do

decreto-lei no término do Estado Novo, tal instituto foi retomado com golpe militar de 1964. Diante disso, somente com a promulgação da Constituição Federal de 1988 buscou-se corrigir as distorções criadas pelo uso descomedido do decreto-lei pela ditadura militar, que restringiu a atuação do Poder Legislativo. Assim, criou-se o instituto da Medida Provisória para superar o *entulho autoritário* existente a partir do decreto-lei (Soares, 2008, p. 508-510).

Já nos primeiros anos de aplicação da Medida Provisória no contexto legislativo brasileiro, o instituto tornou-se o principal meio de produção de normas legais no âmbito legislativo. Segundo Lenza (2019, p. 703), entre 05/10/1988 e 20/09/2001, foram editadas e reeditadas 6.130 medidas provisórias no Brasil. Isso se deu ao fato de que, na redação original do Art. 62 da Constituição, ao Presidente da República não eram impostos limites materiais na criação das Medidas Provisórias.

Nesse sentido, foi com o advento da Emenda Constitucional nº 32, no ano de 2001, que novas regras passaram a ser exigidas na edição das medidas provisórias. Diante disso, entre as alterações provocadas, tem-se a limitação das matérias objeto de medida provisória, bem como a instituição da tramitação e apreciação por cada Casa do Poder Legislativo, chegando ao fim a previsão de reedições concebidas ao instituto.

Em que pese a intenção do legislador-reformador em atribuir caráter extraordinário à Medida Provisória ao promulgar a EC nº 32/2001, não se vislumbrou significativa redução ao número de medidas editadas. Isso porque, os pressupostos constitucionais de urgência e relevância continuam a depender da discricionariedade do Chefe do Poder Executivo. Nesse aspecto, adverte o Ministro Celso de Mello em seu voto exarado no julgamento da ADI nº 162, em 1993:

Esse poder cautelar geral - constitucionalmente deferido ao Presidente da República - reveste-se de natureza política e de caráter discricionário. É ele o Chefe do Estado, o árbitro inicial da conveniência, necessidade, utilidade e oportunidade de seu exercício. Essa circunstância, contudo, não subtrai ao Judiciário o poder de apreciar e valorar, até, se for o caso, os requisitos constitucionais de edição das medidas provisórias. (Mello, 1993, np).

Nesse sentido, a Medida Provisória desperta debates na seara do direito constitucional, sobretudo no que se refere ao sistema de freios e contrapesos. Isso se justifica pois, no sistema presidencialista brasileiro, a separação de poderes se estabelece enquanto pilar central estruturante, de modo que a MP confere ao

Executivo uma função legislativa transitória, permitindo uma resposta imediata a situações críticas.

Para José Afonso da Silva (2020, p. 112), a teoria dos freios e contrapesos vem ao encontro com a necessidade de um sistema cujas interferências entre os poderes se dê de modo recíproco:

[...] nem a divisão de funções entre órgãos do poder nem sua independência são absolutas. Há interferências, que visam ao estabelecimento de um sistema de freios e contrapesos, à busca do equilíbrio necessário à realização do bem da coletividade e indispensável para evitar o arbítrio e o desmando de um em detrimento do outro e especialmente dos governados. (Silva, 2020, p. 112).

No entanto, para Ferreira (1999, p. 337), a MP não se mostra adequada ao modelo presidencialista adotado pelo Brasil:

As medidas provisórias são mais específicas do regime parlamentarista, em que o gabinete é uma dependência do corpo legislativo, podendo tal gabinete cair em face de desacordo com este. No regime presidencialista, o chefe do Executivo não está sujeito à censura que provoque a sua demissão, e assim a medida provisória é uma forma de concentração do poder no executivo. (Ferreira, 1999, p. 337).

Portanto, ao debater a Medida Provisória no âmbito do direito constitucional, é essencial considerar como o sistema de freios e contrapesos opera para equilibrar a função atípica do Poder Executivo na legislação temporária, assegurando simultaneamente a eficiência governamental e a proteção dos princípios democráticos e constitucionais.

Assim, a Constituição Federal de 1988, elenca ao Congresso Nacional uma série de medidas que poderão ser tomadas diante da edição de MP's, sendo a aprovação com alteração umas das formas cabíveis. Dessa forma, no próximo capítulo, serão abordados aspectos procedimentais de tramitação das MP's, oportunidade pela qual será debatido o fenômeno do contrabando legislativo.

3 O contrabando legislativo na tramitação das medidas provisórias

Para que seja possível compreender o instituto do Contrabando Legislativo aplicado às Medidas Provisórias, faz-se necessário entender, precipuamente, o processo de tramitação desta. A análise minuciosa desse procedimento revela as oportunidades e desafios que podem propiciar a inserção de dispositivos alheios

ao escopo original da medida, configurando o que se convencionou chamar de Contrabando Legislativo.

A partir disso, o processo de tramitação das Medidas Provisórias inicia-se com sua edição pelo Poder Executivo, conferindo-lhes força de lei de forma imediata. Contudo, para sua conversão em lei permanente, é imperativo que passem pela apreciação do Congresso Nacional. Nesse percurso, as comissões parlamentares desempenham um papel crucial ao analisar o mérito das MPs, sugerindo emendas e contribuindo para a sua formatação final.

A possibilidade de emendas parlamentares durante a tramitação das Medidas Provisórias representa um aspecto central desse processo. As comissões, ao examinarem detalhadamente o conteúdo das MPs, têm a prerrogativa de propor alterações, acréscimos ou supressões de dispositivos, buscando aprimorar a redação e adequar o texto aos interesses e necessidades da sociedade. Essa etapa reflete a participação ativa do Legislativo no delineamento das políticas públicas, assegurando um debate plural e democrático sobre as medidas propostas.

Nesse contexto, a dinâmica das emendas parlamentares, quando utilizada de maneira consciente e alinhada ao escopo original da MP, enriquece o processo legislativo. Ela permite que os representantes do povo expressem diferentes perspectivas, adaptando as propostas às realidades específicas de suas regiões, além de promover uma análise mais abrangente e aprofundada das implicações das medidas proposta pelo Executivo.

Desse modo, a premissa de que as leis devem ser criadas em estrita observância ao devido processo legislativo fundamenta-se enquanto pilar do Estado Democrático de Direito. Assim, toda iniciativa legislativa, desde sua concepção até sua transformação em norma jurídica, deve seguir rigorosamente o procedimento legislativo associado a ela, tanto em termos formais quanto em termos materiais. O não cumprimento dessas etapas pode comprometer a legitimidade e a integridade da produção normativa, sublinhando a importância de uma abordagem cuidadosa e respeitosa ao processo legislativo para garantir a validade e a eficácia das leis.

No entanto, a delicadeza desse poder de emenda também abre espaço para desafios, especialmente quando não há uma correlação direta entre a emenda e o tema central da MP. Essa situação pode conduzir ao risco do fenômeno intitulado Contrabando Legislativo, cujas emendas inserem dispositivos estranhos ao escopo original da medida, comprometendo a coerência e a eficácia da legislação proposta.

Para que seja possível compreender de modo mais aprofundado a temática do Contrabando Legislativo, bem como sua origem, retoma-se à Lei Complementar nº 95/1998, que dispõe acerca da elaboração, redação, alteração e consolidação das leis, aplicando-se aos atos normativos disciplinados pelo Art. 59, da Constituição Federal, incluindo, portanto, as medidas provisórias.

De imediato, em seu Art. 7º, *caput*, § 2º, incisos I e II, a Lei Complementar nº 95/98 dispõe acerca da ilegalidade de inserções de matérias estranhas ao objeto das medidas provisórias. Veja-se, *in verbis*:

Art. 7º O primeiro artigo do texto do ato normativo indicará, quando necessário, o seu objeto e o seu âmbito de aplicação.

(...)

§ 2º O ato normativo não conterá matéria:

I - estranha ao objeto ao qual visa disciplinar;

II - não vinculada a ele por afinidade, pertinência ou conexão. (Brasil, 1998).

Não obstante a isso, a Resolução nº 01, de 2002, editada pelo Congresso Nacional, trata acerca da apreciação das medidas provisórias remetidas à casa legislativa. Através do Art. 4º, § 4º da referida norma, estabelece-se a vedação de apresentação de emendas que versem sobre matéria estranha àquela tratada na Medida Provisória, cabendo ao Presidente da Comissão o seu indeferimento liminar.

Diante disso, observa-se inúmeros elementos concebidos pela ordem jurídica de modo a coibir matéria alienígena em sede de emenda à temática proposta de plano na edição das medidas provisórias. Ocorre que, a prática do contrabando legislativo mais se relaciona com a ciência política do que o próprio direito constitucional. Disso pode-se extrair a primeira conclusão: a Medida Provisória, para além de um ato normativo previsto pela Constituição Federal, emerge enquanto um processo de cooperação entre poderes, conferindo protagonismo ao Poder Legislativo.

Isso se justifica, pois, ao utilizar-se da medida provisória para aprovação de matérias de seu interesse, o Parlamento, ainda que indiretamente, exerce protagonismo para viabilizar matérias que, por meio do rito legislativo ordinário, encontrariam resistência para efetivarem-se. Tal posição de destaque é perceptível a partir da figura central dessa tramitação: o relator. É na pessoa do relator que a Constituição Federal debruça-se, através do § 9º, do Art 62, de modo a designar a função de elaboração de parecer acerca da constitucionalidade e mérito das medidas provisórias.

A respeito disso, expõe Santos (2015, online):

[...] o uso não apenas excessivo, como irrazoável, da prerrogativa do Relator, assim como da iniciativa de emenda parlamentar, sem que, via de regra, se aplicasse o juízo de pertinência temática, atende ora ao interesse do próprio Executivo, ora ao interesse parlamentar, contornando o processo legislativo ordinário e permitindo que, sem grandes debates e questionamentos, em face do regime de urgência que é a marca do exame das medidas provisórias, matérias das mais variadas origens e interesses sejam apreciadas em caráter definitivo e, eventualmente, se sancionadas, se convertam em lei. (Santos, 2015).

Dessa forma, vislumbra-se, na figura do relator, a prerrogativa de autor da Medida Provisória. Isso porque, ao exercer monocraticamente a competência de incorporar matérias às MP's, seja por iniciativa própria ou de outro parlamentar, torna-se possível a incorporação de matérias estranhas ao texto originário.

Para prevenir-se dessa possibilidade, o texto Constitucional prevê a possibilidade de veto do Presidente da República em projeto de Medida Provisória que sofreu emenda parlamentar no decorrer de sua tramitação. Ocorre que, se de um lado admite-se o veto presidencial à proposta, do outro, também é possível a derrubada do veto, nos termos do § 4º, do Art. 66, da Constituição Federal. Com isso, tem-se a ocorrência de uma espécie de *xequê-mate* do Legislativo ao Executivo, ou, no linguajar popular, a máxima de que *o feitiço virou contra o feiticeiro*.

Diante dos possíveis imbrólios criados a partir desse contexto, surge na discussão a figura do Poder Judiciário, responsável por dirimir os conflitos que possam vir a existir em matéria relacionada à edição de Medida Provisória. Com isso, é a partir da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal que o termo *Contrabando Legislativo* é utilizado na seara do Direito Constitucional, de modo que, segundo nota do Vocabulário Jurídico da Suprema Corte, entende-se por contrabando legislativo a “prática que consiste na inserção, mediante emenda parlamentar em projeto de conversão de medida provisória em lei, de matérias de conteúdo estranho ao objeto originário da medida provisória.”

Recentemente, nos anos de 2015 e 2017, a Suprema Corte firmou posicionamento ao encontro dos dispositivos normativos que visam impedir a existência de contrabandos legislativos, cujos julgados traduzem-se a seguir:

DIREITO CONSTITUCIONAL. CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE. EMENDA PARLAMENTAR EM PROJETO DE CONVERSÃO DE MEDIDA PROVISÓRIA EM LEI. CONTEÚDO TEMÁTICO DISTINTO DAQUELE ORIGINÁRIO

DA MEDIDA PROVISÓRIA. PRÁTICA EM DESACORDO COM O PRINCÍPIO DEMOCRÁTICO E COM O DEVIDO PROCESSO LEGAL (DEVIDO PROCESSO LEGISLATIVO). 1. Viola a Constituição da República, notadamente o princípio democrático e o devido processo legislativo (arts. 1º, caput, parágrafo único, 2º, caput, 5º, caput, e LIV, CRFB), a prática da inserção, mediante emenda parlamentar no processo legislativo de conversão de medida provisória em lei, de matérias de conteúdo temático estranho ao objeto originário da medida provisória. 2. Em atenção ao princípio da segurança jurídica (art. 1º e 5º, XXXVI, CRFB), mantém-se hígidas todas as leis de conversão fruto dessa prática promulgadas até a data do presente julgamento, inclusive aquela impugnada nesta ação. 3. Ação direta de inconstitucionalidade julgada improcedente por maioria de votos.

(ADI 5127, Relator(a): Min. ROSA WEBER, Relator(a) p/ Acórdão: Min. EDSON FACHIN, Tribunal Pleno, julgado em 15/10/2015, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-094 DIVULG 10-05-2016 PUBLIC 11-05-2016)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ARTS. 113 A 126 DA LEI Nº 12.249/2010. CONVERSÃO DA MEDIDA PROVISÓRIA Nº 472/2009. DISPOSITIVOS INCLUÍDOS POR EMENDA PARLAMENTAR. AUSÊNCIA DE PERTINÊNCIA TEMÁTICA COM O OBJETO ORIGINAL DA MEDIDA PROVISÓRIA. INOBSERVÂNCIA DO DEVIDO PROCESSO LEGISLATIVO CONSTITUCIONAL. AFRONTA AO PRINCÍPIO DEMOCRÁTICO E AO POSTULADO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES. ARTS. 1º, CAPUT, 2º, 5º, LIV, 62 E 84, XXVI, DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA.

1. Inclusão, por emenda parlamentar, dos arts. 113 a 126, versando sobre alteração de limites de unidades de conservação, na redação final da Lei nº 12.249/2010, conversão da Medida Provisória nº 472/2009. 2. Afronta ao princípio democrático, ao postulado da separação entre os Poderes e à garantia do devido processo legislativo, à ausência de pertinência temática entre a matéria veiculada na emenda parlamentar e o objeto da medida provisória submetida à conversão em lei. 3. Em 15.10.2015, o Plenário do Supremo Tribunal Federal, embora reconhecendo formalmente inconstitucional, a teor dos arts. 1º, caput e parágrafo único, 2º, caput, e 5º, LIV, da Carta Política, a inclusão de emenda, em projeto de conversão de medida provisória em lei, versando conteúdo divorciado do seu objeto originário, ao julgamento da ADI 5127, forte no princípio da segurança jurídica, afirmou a validade dos preceitos normativos resultantes de emendas a projetos de lei de conversão, ainda que sem relação com o objeto da medida provisória, aprovados antes da data daquele julgamento. 4. Ação direta de inconstitucionalidade julgada improcedente.

(ADI 5012, Relator(a): Min. ROSA WEBER, Tribunal Pleno, julgado em 16/03/2017, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-018 DIVULG 31-01-2018 PUBLIC 01-02-2018).

Em que pese a atuação da Suprema Corte demonstre-se necessária na superação do problema aqui apresentado, surge, a partir disso, o questionamento acerca de outro fenômeno debatido nas academias: a judicialização da política. Isso ocorre, pois, ao atuar no conflito relacionado ao Poder Legislativo, mais precisamente no processo legislativo, o Tribunal Constitucional, de maneira positiva, cria margem para desconfortos e desarmonia entre os Poderes. Contudo, tal discussão reserva-se para outro momento.

Nesse sentido, compreendem-se os riscos do processo de emenda parlamentar que, embora fundamental para a manifestação da autonomia legislativa, também figura como uma dicotomia no contexto dos Poderes da República. Dessa forma, é crucial que o poder de emendar seja exercido de maneira responsável e transparente. Mecanismos de controle e fiscalização durante o processo legislativo, aliados à consciência ética dos parlamentares, tornam-se essenciais para evitar o risco do Contrabando Legislativo. Assim, busca-se preservar a legitimidade do Congresso Nacional e fortalecer a confiança da sociedade no sistema político, equilibrando a autonomia legislativa com a necessidade de evitar desvios que possam comprometer o interesse público.

4 Conclusão

O estudo sobre a Medida Provisória e seu papel no sistema de freios e contrapesos revela uma interação complexa entre o Poder Executivo e Legislativo no contexto brasileiro. Embora a MP seja um instrumento peculiar, desafiando a tradição do modelo presidencialista, sua presença no sistema é inegável. As críticas à sua existência levantam questionamentos pertinentes, destacando a necessidade de equilíbrio entre os poderes.

Um aspecto crucial que emerge deste estudo é a delicada questão das emendas parlamentares. Enquanto é imperativo que o Legislativo exerça seu papel de revisão e moderação, a desfiguração do intuito originário da MP pode resultar em um desequilíbrio prejudicial à harmonia entre os poderes. Portanto, é crucial encontrar um ponto de equilíbrio que permita ao Legislativo cumprir sua função fiscalizadora sem comprometer a eficácia das medidas emergenciais propostas pelo Executivo. A busca por esse equilíbrio não apenas fortalece a estrutura democrática do país, mas também preserva a integridade do sistema de freios e contrapesos, promovendo uma coexistência saudável entre os poderes constituídos.

Além disso, a capacidade do Legislativo de emendar as Medidas Provisórias representa um desafio constante na preservação da harmonia entre os poderes. Enquanto é fundamental que o Congresso exerça sua prerrogativa de revisão, é igualmente crucial evitar emendas que descaracterizem a essência original da legislação emergencial. A desfiguração excessiva pode comprometer a eficácia das medidas destinadas a abordar questões urgentes e relevantes, minando o propósito da MP.

A presente análise ressalta a necessidade de um diálogo contínuo e colaborativo entre os poderes, visando aprimorar a compreensão mútua das respectivas responsabilidades e limitações. A busca por um consenso que preserve a flexibilidade necessária para a ação executiva, sem sacrificar os princípios democráticos e a integridade legislativa, é essencial. A criação de mecanismos mais claros e específicos para a revisão parlamentar das MPs pode representar um passo significativo na direção da otimização desse delicado equilíbrio.

Ademais, a Medida Provisória permanece como um instrumento crucial no arsenal legislativo brasileiro, mas sua aplicação deve ser cercada por salvaguardas que garantam a transparência do processo legislativo. Somente através do respeito mútuo entre Executivo e Legislativo e da busca constante por um equilíbrio responsável é possível preservar a estabilidade do sistema político e assegurar que a utilização desse mecanismo extraordinário não comprometa os fundamentos democráticos da nação.

O diálogo contínuo e colaborativo entre os poderes é essencial para encontrar consensos que respeitem a flexibilidade necessária para a ação executiva sem sacrificar a transparência e a integridade legislativa. A otimização desse delicado equilíbrio é fundamental para assegurar que a MP cumpra seu papel de responder prontamente a situações urgentes, mantendo simultaneamente os princípios fundamentais da democracia.

Portanto, é imperativo estabelecer mecanismos de controle mais eficazes que permitam ao Legislativo exercer sua função de revisão sem comprometer a essência das medidas provisórias. Esse processo deve envolver uma revisão minuciosa das emendas propostas, garantindo que estejam alinhadas com o escopo original da MP e que não introduzam elementos que possam distorcê-la.

A constante evolução do cenário político e social demanda uma abordagem adaptativa para garantir que o sistema de freios e contrapesos permaneça robusto

e eficaz. A transparência, responsabilidade e comprometimento com o bem público são essenciais para fortalecer a confiança da sociedade no processo legislativo.

Em última análise, o desafio reside em conciliar a agilidade necessária para a governança eficaz com a preservação dos valores democráticos. Somente através de uma colaboração construtiva entre os poderes, aliada a mecanismos de controle sólidos, podemos assegurar que a Medida Provisória continue a desempenhar um papel vital na legislação emergencial, sem comprometer os alicerces democráticos da nação.

5 Referências

BARROSO, Luís Roberto. **Curso de Direito Constitucional Contemporâneo**. 11. ed. São Paulo: Saraiva, 2023. E-book.

BONAVIDES, Paulo; ANDRADE, Paes de. **História Constitucional do Brasil**. 3. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1991.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Regimento Interno**, estabelecido pela Resolução n. 17, de 1989. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/regimento-interno-da-camara-dos-deputados/arquivos-1/RICD%20atualizado%20ate%20RCD%202-2023.pdf>. Acesso em: 15 out. 2023.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Resolução 01/2002-CN**. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/rescon/2002/resolucao-1-8-maio-2002-497942-norma-atualizada-pl.html>. Acesso em: 15 out. 2023.

BRASIL. [Constituição (1988)]. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Presidência da República, [2016]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 14 out. 2023.

BULOS, Uadi Lammêgo. **Curso de Direito Constitucional**. 16. ed. São Paulo: Saraiva, 2023. E-book.

CAVALCANTE, Márcio André Lopes. **Emenda parlamentar em medida provisória e contrabando legislativo**. Buscador Dizer o Direito, Manaus. Disponível em: <https://www.buscadordizerodireito.com.br/jurisprudencia/detalhes/c32d9bf27a3da7ec8163957080c8628e>. Acesso em: 12 nov. 2023.

FERREIRA, Pinto. **Curso de Direito Constitucional**. São Paulo: Editora Saraiva, 1999.

LENZA, Pedro. **Direito Constitucional Esquemático**. 23. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2019.

MACHADO, Luis Fernando Pires. **Medidas Provisórias: gênese, causas e efeitos.** *In:* DANTAS, Bruno; CRUXÊN, Eliane; SANTOS, Fernando; LAGO, Gustavo Ponce de Leon (org.). Constituição de 1988: o Brasil 20 anos depois - O Exercício da Política. Vol II. Brasília: Editora Senado Federal, 2008.

NOGUEIRA FILHO, Valtércio. **O Pressuposto Constitucional da Urgência nas Medidas Provisórias.** *In:* DANTAS, Bruno; CRUXÊN, Eliane; SANTOS, Fernando; LAGO, Gustavo Ponce de Leon (org.). Constituição de 1988: o Brasil 20 anos depois - O Exercício da Política. Vol II. Brasília: Editora Senado Federal, 2008.

SANTOS, Luiz Alberto dos. **MPs, jabutis e gambiarras: uma análise do processo legislativo e o papel das instituições.** Brasília: Congresso em Foco, 2015.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo.** 43ª ed. São Paulo: Malheiros, 2020.

SOARES, Paulo Henrique. **20 Anos de Medidas Provisórias.** *In:* DANTAS, Bruno; CRUXÊN, Eliane; SANTOS, Fernando; LAGO, Gustavo Ponce de Leon (org.). Constituição de 1988: o Brasil 20 anos depois - O Exercício da Política. Vol II. Brasília: Editora Senado Federal, 2008.

9

As insuficientes políticas públicas para mulheres e a atuação de movimentos sociais

GISELE FIGUEIREDO DE OLIVEIRA

Graduanda em Direito pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ).

SUMÁRIO: 1 *Introdução* • 2 *Metodologia* • 3 *Histórico das políticas públicas para mulheres no Brasil* • 4 *Casa da mulher brasileira* • 5 *A atuação dos movimentos sociais no vácuo institucional* • 6 *Conclusão* • 7 *Referências*.

RESUMO: O ensaio foi elaborado a partir de experiências pessoais vivenciadas durante as visitas institucionais às secretarias e ministérios do Governo federal eleito em 2022, bem como utilizando-se da base extensionista já firmada pela autora. A fim de conciliar as duas fontes, buscou-se tratar da importância das ações sociais de movimentos organizados por mulheres que atuam na lacuna normativa de políticas públicas pensadas exclusivamente para a parcela feminina da população. Conjuntamente, abordou-se o impacto da gestão anterior na execução de projetos modelos (especialmente a Casa da Mulher Brasileira), quais são os principais objetivos do programa e o que pode mudar nos próximos anos para otimizar as atividades de enfrentamento à violência de gênero.

PALAVRAS-CHAVE: Violência de gênero • Casa da Mulher Brasileira • Movimentos sociais feministas • Políticas públicas para mulheres.

1 Introdução

O presente ensaio é produto da identificação do desgaste sofrido, na última década, pelas políticas públicas voltadas e pensadas exclusivamente para as mulheres brasileiras. A partir dessa percepção, refletiu-se sobre a atuação dos movimentos sociais, em especial o Movimento de Mulheres Olga Benário, na tentativa de suprir a omissão estatal e evitar a revitimização de mulheres em situação de violência doméstica e familiar.

O cenário atual foi construído ao longo de décadas, tendo sido atravessado por inúmeras reviravoltas da política brasileira. Em um primeiro momento, a parcela mais militante da sociedade reconheceu a necessidade de pautar, na ordem do dia, a questão feminina, mormente a incorporação das mulheres no mundo do trabalho e o direito à liberdade política no Brasil (Pontes; Damasceno, 2017, p. 1-2). Com o fim da ditadura militar, iluminado pelas reformas legislativas e jurídicas que foram se instalando no período de redemocratização do Estado brasileiro, o Poder Executivo reconheceu e incorporou a problemática na sua agenda de discussão. A partir de então, observou-se a lenta investida estatal de atender ao clamor feminino. Após a saída de Dilma Rousseff do cargo de Presidente da República, sobreveio uma liderança de Estado com objetivos distintos que negligenciou a problemática.

Conforme pode-se apurar em conversa com as atuais secretárias do Ministério da Mulher (MM), o último mandato presidencial foi marcado por um desmonte da pasta, vinculado à implementação de uma ideologia segundo a qual as pautas femininas são secundárias, aquilatando as desigualdades de gênero e o passivo de demandas que deverão ser atingidas nos próximos anos. E não só isso: tendo como parâmetro esta visão de Estado, foi possível observar a manifestação de ideais retrógrados que buscaram – e buscam – subjugar a mulher e desconsiderar suas lutas e conquistas.

Assim, pretende-se com este trabalho demonstrar que, além da premente retomada governamental de tempo e pessoal na criação e implementação de políticas públicas exclusivas para mulheres, a participação dos movimentos sociais foi vital para suprir os vácuos da administração pública.

2 Metodologia

O conteúdo foi redigido após a leitura de textos acadêmicos que tinham como palavras-chave *Casa da Mulher Brasileira*, *políticas públicas para mulheres*, *violência contra mulheres* e *movimentos sociais*. A revisão integrativa foi conjugada com

a vivência do intercâmbio e as experiências colecionadas ao longo da ação de extensão da faculdade da qual a autora faz parte, o que proporcionou uma análise harmonizada entre teoria e prática.

Em razão do caráter geral da proposta, buscou-se realizar um recorte mais aprofundado sobre a Casa Almerinda Gama na cidade do Rio de Janeiro. Esta iniciativa, conforme será detalhado mais à frente, tornou-se referência no município fluminense ao acolher mulheres em situação de violência doméstica e familiar, prestando assistência que remete aos princípios e objetivos de uma política pública governamental muito divulgada: a Casa da Mulher Brasileira.

3 Histórico das políticas públicas para mulheres no Brasil

A Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, aprovada em plena Revolução Francesa em 1789, foi o documento pioneiro que catalogou o que futuramente seria chamado de *direitos humanos*. O que antes parecia se aplicar somente às pessoas do gênero masculino e que, por conseguinte, seriam os únicos a serem reconhecidos como cidadãos, agora se estende a todos os seres humanos, em teoria, sem distinção de raça, classe e gênero.

Em que pese o sutil avanço, Ana Paula Antunes Martins e Raquel Madureira de Araújo (2019, p. 52) apontam que somente em 1993, na Conferência Mundial dos Direitos Humanos, a comunidade internacional reconheceu a existência de demandas específicas das mulheres, em razão da condição de gênero. E ao admitir esta realidade, fez-se necessário reconhecer sua humanidade através do sufrágio universal, da autonomia financeira e salarial, independência para estudar e exercer uma profissão, bem como a emancipação física nos casos de agressão. Foi preciso, então, pensar em leis e políticas públicas voltadas exclusivamente para a violência interpessoal no âmbito das relações familiares (Martins; Araújo, 2019, p. 53-54).

No Brasil, a mobilização para institucionalização de políticas públicas para mulheres se deu com a criação do Conselho Nacional de Direitos da Mulher (CNDM), através da Lei nº 7.353, de 1985, organismo vinculado ao Ministério da Justiça e dotado de autonomia administrativa e financeira (Pontes; Damasceno, 2017, p. 3). Em 2003, no primeiro Governo Lula, foi criada a Secretaria de Políticas das Mulheres (SPM), órgão executivo cujo *status* ministerial viabilizou a realização de conferências em todos os níveis da Federação, centradas em proporcionar aos movimentos femininos espaços políticos de debate e deliberação coletivas, dando início a construção de políticas públicas transversais (Brame; Franco; Nunes, 2023, p. 3).

Arelado ao empenho governamental em atender às petições dos movimentos sociais, das conferências nacionais surgiu o Plano Nacional de Política para as Mulheres (PNPM), revisado pela última vez em 2013. O diálogo constante entre a sociedade civil e o Governo foi, para Cerqueira e Martins (2015, p. 31), a chave para a incorporação da perspectiva de gênero às ações governamentais, uma vez que provocou a remodelagem substancial da gama de serviços públicos ofertados às mulheres, especialmente aqueles destinados ao enfrentamento da violência doméstica e familiar.

Não se pode olvidar que é desse período o principal instrumento utilizado pela Justiça para o combate à violência contra a mulher, qual seja, a Lei nº 11.340, de 2006: Lei Maria da Penha. Diante da pressão internacional gerada pela condenação na Corte Interamericana de Direitos Humanos, o Estado Brasileiro se viu compelido a editar uma norma que repudiasse veementemente agressões contra pessoas do gênero feminino praticadas por familiares e/ou dentro de casa. Mesmo com a luta dos movimentos sociais, a construção de uma comunidade mais acolhedora foi desafiada pelo próprio Estado, que foi omissivo no caso Maria da Penha, e mantém-se assim em tantos outros.

Porém, graças aos esforços daquelas que foram por muito tempo caladas pelo *pater potesta*¹, a violência de gênero ganhou a devida notoriedade e as correspondentes medidas públicas para o seu extermínio. Ficou definido legalmente, então, o conceito de a violência doméstica e familiar, fundamentada na violência de gênero (art. 5º, *caput* e incisos da Lei nº 11.340, de 2006). No artigo seguinte, mais uma conquista significativa para a classe: o reconhecimento da violência contra a mulher, seja qual faceta comportar, como vilipêndio direto aos direitos humanos.

Um aspecto muito relevante sobre a efetivação das políticas públicas precisa ser mencionado. É que a partir do art. 8º da lei em comento o Estado brasileiro assumiu a responsabilidade de não só estabelecer medidas de assistência às vítimas, como também políticas públicas integradas de prevenção, manifestando a importância de abordar a questão no momento pré e pós agressão.

Nesse sentido, a liderança governamental deve instituir redes de atendimento especializados e intersetoriais para a “prestação de um serviço público de qualidade que garanta atendimento digno, não revitimizador e que permita diálogo e continuidade institucional” (Martins; Araújo, 2019, p. 54). Todavia, as dificuldades para atender à imposição legal são inúmeras. Não bastasse o árduo trabalho de dar

1 Direito absoluto do pater-familias sobre seus filhos e descendentes diretos (SCIASCIA, 1955, p.1).

capilaridade e interdisciplinaridade aos serviços, o sucateamento das próprias pastas de Governo encarregadas da demanda, associado a uma estratégia de Governo que menospreza o feminino, tornam o cumprimento da lei ainda mais oneroso.

4 Casa da mulher brasileira: breve histórico

A Casa da Mulher Brasileira (CMB) é uma política pública intersetorial com vistas a facilitar o acesso de mulheres vítimas de violência aos serviços essenciais de combate às agressões de toda sorte, estimulando o empoderamento feminino e a autonomia financeira (Brasil, 2015, p. 5-18). A ideia foi publicizada no âmbito do Programa Mulher, Viver Sem Violência, instituído pela primeira vez a partir do Decreto nº 8.086, de 30 de agosto de 2013 e chama a atenção porque foi durante o Governo da primeira – e única – mulher a ocupar o cargo de Presidente da República que se procedeu à institucionalização de uma política pública pretensiosa o suficiente a tornar o atendimento às vítimas mais amplo e complexo.

Longe de desconsiderar os esforços governamentais anteriores, mas a concepção das CMBs foi o primeiro passo para compreender que a luta feminina contra a violência não pode se dar de forma setorizada. Pense-se que para uma mulher que acabou de ser agredida pelo seu marido, em primeiro lugar, é dispendioso retirar-se do local da agressão, sobretudo por haver uma espécie de autoridade e poder sobre ela naquele ambiente. Em segunda análise, muitas não sabem a quem recorrer: primeiro ao hospital, depois à delegacia? Precisar de um advogado? Seus filhos, com quem ficarão? A casa, onde morará? Tal situação constitui um fractal de violências distintas que assim devem ser tratadas, atentando-se cada profissional às especialidades do caso.

Foi a partir deste panorama que as Casas da Mulher Brasileira foram elaboradas. Não à toa elas se prestam a oferecer: acolhimento e triagem inicial, a fim de saber qual o melhor encaminhamento para o caso; apoio psicossocial; acesso à Delegacia Especializada no Atendimento à Mulher (DEAM), à Promotoria e Defensoria Pública especializadas na mulher, ao Juizado Especial de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher; alojamento temporário; brinquedoteca; central de transporte para perícia médica e autonomia econômica (Brasil, 2015, p. 5-18). Ao apresentar tudo isso, a cartilha das CMBs é promissora e traz esperanças ao enfrentamento da realidade feminina no país. Contudo, conforme será escrutinado no próximo tópico, se uma política pública não for estimulada, divulgada, fomentada economicamente e composta por pessoal qualificado, ela será nada mais que utopia. É nesse hiato

entre esfera normativa e efetividade que surgem movimentos sociais dispostos a colocar em prática aquilo que é de competência governamental.

4.1 A intersetorialidade como pilar das CMBs

Em se tratando do dia a dia das Casas da Mulher Brasileira, seria inadmissível deixar de falar sobre o seu caráter intersetorial. Conforme depreende-se do livreto da Casa da Mulher (2015, p. 5-18), as ações ofertadas no espaço buscam se concretizar de forma integrada, criando uma rede de acolhimento especializada nas áreas essenciais à retirada da mulher da situação de violência.

Sob este viés, Martins e Araújo (2019, p. 54) apresentam o conceito de intersetorialidade pensado pelo sociólogo Luciano Junqueira, que aqui entende-se como uma metodologia inegociável de toda e qualquer política pública. A intersetorialidade

Pode ser entendida como uma articulação de saberes e experiências no planejamento, realização e avaliação de políticas, programas e projetos dirigidos a comunidades e a grupos populacionais específicos, num dado espaço geográfico, com o objetivo de atender às suas necessidades e expectativas de forma sinérgica e integral (Junqueira, 1997; *apud* Warschauer; Carvalho, 2014, p. 193).

É que muito embora a administração de um país se dê, em parte, com o estabelecimento de pastas – chamados Ministérios – que possuem, cada uma, ingerência sobre determinada temática, os problemas sociais factuais não surgem independentes um dos outros. A fome, a seca, o déficit habitacional, a estagnação econômica, o analfabetismo, o abandono infantil, e por fim, a violência contra a mulher, assim como tantos outros desafios enfrentados pelo Brasil, estão interligados. Não se pode acreditar que uma única ação governamental de uma única pasta será suficiente para solucioná-los. E mais, ao fazer um recorte e estudar apenas uma dessas questões – no caso em apreço, a violência de gênero contra a mulher – observa-se também que neste microsistema existem demandas diversas, daí a urgência da atuação, não só intersetorial, como interdisciplinar, promovendo o diálogo entre os saberes do direito, da sociologia, da saúde, da economia, etc.

4.2 Os desafios para concreção das CMB's

Não obstante a notória intenção governamental de abarcar em um só lugar uma miríade de serviços, a capilaridade do atendimento das Casas ainda é insuficiente. A expectativa quando o programa foi lançado era de que até o final de 2018 todas as capitais tivessem uma CMB. Contudo, até julho de 2019 apenas 7 instituições haviam sido construídas: Campo Grande, Brasília, Curitiba, São Luís, Boa Vista, Fortaleza e São Paulo, sendo que a da capital paulista não estava funcionando (Martins; Araújo, 2019, p. 56-57). Apontou a autora, ainda, que a distribuição das casas pelo mapa não aparentava seguir a proporção dos índices de violência contra a mulher de cada região.

Em visita institucional ao Ministério em comento, proporcionado pelo Intercâmbio SAI, comentou-se que desde o impeachment de 2016 a pasta vinha sendo desmobilizada. Como primeira medida ao assumir a presidência da República, Michel Temer aglutinou as temáticas femininas, raciais e de direitos humanos em uma secretaria vinculada ao Ministério da Justiça (Brasil, 2017). Nos anos seguintes, dessa vez sobre a gestão de Jair Bolsonaro, o Instituto de Pesquisa Econômica e Aplicada (IPEA) identificou um processo de desmonte das ações voltadas exclusivamente para mulheres. No relatório de acompanhamento e análise publicado em 2022, foi exposto que um dos objetivos do Governo era fazer uma *releitura* conservadora do papel da mulher na sociedade brasileira, o que ensejou a criação da Secretaria Nacional da Família.

No que tange ao orçamento direcionado à execução das políticas públicas para mulheres num geral, no biênio 2019-2020 – período avaliado pelo IPEA – foram liquidados pouco menos que R\$ 29 milhões, enquanto no ano de 2004 o valor foi de R\$ 22,5 milhões, tendo nos anos subsequentes, entre 2009 e 2014, atingido o patamar de R\$ 100 milhões por ano. Há de se lembrar que 2020 foi ano de instalação do cenário pandêmico da Covid-19, momento no qual a principal medida de proteção era o isolamento social dentro de casa, ou seja, mulheres que já sofriam agressões dentro de seus lares, mas encontravam refúgio no mundo exterior e tinham à sua disposição diversos caminhos para pedir ajuda, viram-se limitadas a conviver com seus agressores integralmente. Ora, diante desse quadro, os valores executados em iniciativas institucionais que não só coibissem a violência dentro de casa, como tentassem resgatar as vítimas de seus cativeiros não poderiam ser similares ao do exercício de 2004, quando o cenário político, social e econômico no país era completamente diferente.

Em contrapartida, o valor total disponibilizado para as políticas públicas para as mulheres teve um acréscimo de R\$ 53,5 milhões, chegando em 2020 ao total de R\$ 116 milhões. O instituto indica que esse salto se deu em função da perspectiva de construção de mais CMBs. Todavia, a ampliação do orçamento não acompanhou a sua liquidação. Quer dizer, tanto no ano de 2019 como no ano de 2020, a quantia concretamente utilizada para colocar de pé as Casas da Mulher Brasileira foi bem inferior ao disponibilizado. Em 2019, o autorizado foi R\$ 20.288,00 milhões e em 2020, R\$ 62.473,00 milhões, mas naquele ano somente R\$ 64 mil foram liquidados, enquanto neste foram R\$ 133 mil. Segundo os dados do IPEA (Brasil, 2022, p. 52), as CMBs foram as iniciativas para mulheres que apresentaram o menor nível de execução no período.

Soma-se ao todo elencado, a mitigação da transparência das ações executadas pelos órgãos e, conseqüentemente, a limitação no acesso às informações dos frutos efetivamente colhidos através das políticas públicas e dos valores necessários para concluí-las. O IPEA apontou que, a partir de 2020, identificar os programas da União exclusivamente voltados para as mulheres tornou-se tarefa árdua, haja vista que no Plano Plurianual (PPA) 2020-2023 o orçamento federal continha apenas 1 (um) programa genérico que abordava a temática, qual seja o Proteção à vida, fortalecimento da família, promoção e defesa dos direitos humanos para todos (Brasil, 2022, p. 49-51).

A falta de transparência instalada como estratégia de governo nos últimos quatro anos foi um empecilho apresentado pelas secretarias do Ministério da Mulher na visita institucional realizada. Compartilharam as servidoras que, ao retomarem os trabalhos da pasta, dessa vez de forma independente de outras áreas, um dos principais desafios foi coletar dados orçamentários do período anterior: quais foram os projetos realmente executados; com relação aos programas instituídos antes do Governo Bolsonaro, o que foi descontinuado, etc. O acesso a documentos de toda sorte está sendo custoso e, pois, moroso. A impressão que elas dizem ter é que a pasta está sendo reconstruída *do zero*.

Diante dessa defasagem é que surgiu a iniciativa da atual liderança do Ministério das Mulheres de realizar um mapeamento colaborativo das mulheres brasileiras, a fim de espacializar as organizações e a quantidade de ações diversas implementadas pelas regiões do país. A proposta serve também como evento preparatório para a V Conferência Nacional de Políticas Públicas para as Mulheres, remontando aquelas que ocorreram na primeira década dos anos 2000 e cuja elaboração é atribuída à

SPM. Agora com um Ministério próprio oficializado, espera-se que desse encontro nasçam ideias voltadas para as necessidades femininas atuais.

5 A atuação dos movimentos sociais no vácuo institucional

É inegável que os movimentos sociais, principalmente os feministas, tiveram papel fundamental na disparada de se pensar políticas públicas exclusivas para mulheres. Harmonicamente, décadas depois, movimentos sociais tomaram espaços para fazer valer seus direitos e executar com as próprias mãos as medidas protetivas às mulheres. Então, o reconhecimento dentro do território nacional de movimentos que realizam *espécies de CMBs* sem orçamento público é essencial para compreender a dinâmica de apoio às mulheres vítimas de violência em cada região. É o que pode ser observado de perto com a Casa Almerinda Gama.

A Casa Almerinda Gama é um centro de referência autogestionado pelo Movimento de Mulheres Olga Benário (MMOB), o qual surgiu em 2011 após um grupo de mulheres se reunirem e traçarem estratégias de denúncia da violência e de transformação da vida das mulheres (Brame; Franco; Nunes, 2023, p. 6). Um dos métodos escolhidos para tanto foi a criação de espaços físicos para a formação de redes de acolhimento às mulheres em situação de vulnerabilidade. Formam-se, assim, ocupações exclusivamente de mulheres que contam com apoio voluntário para assistência psicológica, jurídica e social.

Atualmente, a Ocupação Almerinda Gama está localizada em um imóvel no Centro do Município do Rio de Janeiro, em uma das ruas com maior fluxo de trabalhadores, carros e presença do comércio. Ela se instalou num ponto crucial para o acesso de quem a necessita, pois há oferta relevante de transporte, facilitando a chegada das vítimas que lá encontrarão acolhimento temporário para si e para os filhos.

Embora não meça esforços para sustentar os projetos autônomos de assistência, a Casa, por óbvio, encontra percalços recorrentes na manutenção do espaço, que não conta com qualquer auxílio governamental de nenhuma esfera da federação, dependendo da ajuda externa da comunidade circundante para garantir o fornecimento de luz, água e mantimentos em geral, como comida e itens de higiene. As doações e parcerias são essenciais para alcançar os objetivos da ocupação que, além de oferecer abrigo, realiza exposições artísticas, ensaios teatrais e saraus, a fim de garantir a proteção jurídica e social das acolhidas e reforçar a relevância das histórias femininas que compõem o espaço. Ademais, cursos, feiras, palestras

e formações teóricas são atividades sempre no horizonte da organização, dado a importância da inserção das mulheres no mercado, que significa, ao cabo, a sua emancipação.

Importa esclarecer que em 2021 o MMOB expandiu sua atuação, instalando três ocupações no estado de São Paulo e uma na Bahia, elevando a 7 o número de casas de referências organizadas pelo movimento. Em 2022, o movimento chegou a 13 espaços ocupados. As integrantes argumentam que o aumento se deu primordialmente em razão do contexto pandêmico e das complicações inerentes a ele (Brame; Franco; Nunes, 2023, p. 6). Isso talvez explique a dificuldade das mulheres em se dissociar de seus agressores. Para além da dependência emocional e econômica, existe um papel estabelecido como essencialmente feminino de cuidado. São elas que – mais do que precisam – devem prezar pelo bem-estar e saúde do seu núcleo familiar. Esta função cabe naturalmente a ela. Daí surgem as jornadas duplas de trabalho.

E o dobro do labor não implica no dobro da remuneração. Em verdade, simboliza duas vezes menos tempo para se cuidar e investir em si mesma, na sua qualidade de vida e expectativa profissional. Por esse motivo, é que se propõe uma atenção redobrada ao fenômeno da feminização da pobreza, que se traduz na mulher como centro da pobreza mundial. É sobre ela que recaem com maior intensidade os prejuízos socioeconômicos das crises (Fagundes, 2023, p. 30-31).

Para exemplificar, no terceiro trimestre de 2020, o IPEA identificou que a desigualdade de gênero manifestou-se nas taxas de desemprego, pois o índice feminino (17,5%) subiu vigorosamente, se comparado ao masculino (12,9%). Corroborando para a narrativa, o Centro de Políticas Sociais da Fundação Getúlio Vargas (2022, p. 6) concluiu que de 2019 a 2021 houve a queda de 1 ponto percentual (p.p) no índice de insegurança alimentar masculino, enquanto que o feminino subiu 14 p.p, chegando a estimativa de que 47% das mulheres encontram-se em situação de vulnerabilidade alimentar.

6 Conclusão

É inegável que a nova gestão enfrentará a necessidade de responder a demandas distintas daquelas encontradas no período pré-pandêmico. Seja na tentativa de reestruturar as políticas públicas escanteadas, seja na implementação de novas – como as medidas de enfrentamento à violência contra as mulheres LGBTQ+ e estímulo à participação das mulheres do campo, das águas e das florestas,

apresentadas na visita ao MM –, fato é que as mulheres assumem posição ativa na mudança de cenário e sentem-se compelidas a organizar e formar uma rede de acolhimento no vácuo institucional. Ao passo em que se instalou o desmonte das políticas públicas para as mulheres em situação de violência no país, no mesmo período, observou-se a ascensão de iniciativas independentes de movimentos sociais visando suprir a falta de proatividade da administração pública. A Casa Almerinda Gama é somente um dos tantos exemplos distribuídos no território canarinho.

Consigne-se que o objetivo deste trabalho não era apresentar somente as mazelas e desfalques de tais políticas públicas, mas sim expor que existem iniciativas oficiais que recebem toda a sorte de investimentos para o enfrentamento à violência contra a mulher, com ideias louváveis de prestação de serviços, mas que não são colocados em prática por um sem número de motivos políticos e econômicos, e, simultaneamente, existem grupos de mulheres nacionalmente coordenadas que conseguem atender um quantitativo considerável de vítimas. Através de experiências diretas com grupos de pesquisa-ensino-extensão, descobriu-se que, em um ano e meio de funcionamento, a Casa Almerinda Gama abrigou temporariamente mais de vinte mulheres e oito crianças e atendeu mais de cinquenta delas.

É preciso haver, então, um entrelaçamento de projetos, pugnando-se pelo reconhecimento efetivo da atuação de elevado interesse social das casas de referência estruturadas pelos movimentos sociais, ao mesmo tempo que as políticas institucionais possam alcançar uma execução satisfatória. Talvez pensar na reformulação de algumas delas, tendo por parâmetro as necessidades apontadas pelas mulheres organizadas, seja um dos possíveis caminhos.

7 Referências

BRAME, B. F. C.; FRANCO, L. B.; NUNES, O. A. da F. A. “Mulheres de Luta em Ação”: as Ocupações do Movimento de Mulheres Olga Benário como ferramenta de denúncia e transformação social. In: **Grupo de Trabajo del Consejo Latino Americano de Ciencias Sociales.**, 2023, Santiago, Chile.

BRASIL. Agência Senado. Senado Federal (ed.). **Ângela Portela crítica política do governo Temer para as mulheres.** 2017. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2017/11/21/angela-portela-critica-politica-do-governo-temer-para-as-mulheres>. Acesso em: 01 nov. 2023.

BRASIL. Ministério da Economia. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA. **Políticas sociais: acompanhamento e análise – Igualdade de Gênero**. Brasília, 2022. p.73. Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/11537/23/BPS_29_igualdade_genero.pdf. Acesso em: 01 nov. 2023.

BRASIL. Secretaria de Políticas para as Mulheres. Presidência da República. Livroto Casa da Mulher Pocket. Brasília, 2015. Disponível em: <https://www.gov.br/mdh/pt-br/navegue-por-temas/politicas-para-mulheres/arquivo/assuntos/violencia/cmb/livreto-casa-da-mulher-brasilia.pdf>. Acesso em: 01 nov. 2023

CERQUEIRA, D; MARTINS, A. P. A. A institucionalização das políticas públicas de enfrentamento à violência contra as mulheres no Brasil. **Instituto De Pesquisa Econômica Aplicada**. Nota Técnica n. 13. Brasília, 2015. Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/6778/1/Nota_n13_Institucionaliza%c3%a7%c3%a3o.pdf. Acesso em: 28 out. 2023

FAGUNDES, L. dos S. **Cuidado materno e sistema previdenciário argentino: O Decreto nº 475/2021 sob uma ótica feminista**. Orientadora: Maria Lúcia Rodrigues de Freitas Moritz. 2023. p.41. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado em Políticas Públicas) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2023.

FRANCO, L. B. **“A cidade quem é que faz?”: Ocupação Casa de Referência Almerinda Gama e a resignificação do espaço urbano por meio da atuação do movimento de mulheres**. Orientadora: Fernanda Andrade Almeida. 2022. p.69. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado em Direito) – Instituto de Ciências da Sociedade de Macaé, Departamento de Direito, Universidade Federal Fluminense, Macaé, 2022.

LEITE, Luciana Simon de Paula. **Feminização da pobreza, gênero e desigualdade**. 2023. Publicado em Magis Portal Jurídico. Disponível em: <https://magis.agej.com.br/feminizacao-da-pobreza-genero-e-desigualdade/>. Acesso em: 01 nov. 2023.

MARTINS, A. P. A.; ARAÚJO, R. M. de. Política intersetorial de atendimento às mulheres em situação de violência: análise da implementação da Casa da Mulher Brasileira. **NAU Social**, [S. l.], v. 10, n. 19, 2019. DOI: 10.9771/ns.v10i19.33979. Disponível em: <https://periodicos.ufba.br/index.php/nausocial/article/view/33979>. Acesso em: 28 out. 2023.

NERI, M. Insegurança Alimentar no Brasil: Pandemia, Tendências e Comparações Internacionais. **FGV Social**, Rio de Janeiro, 2022. Disponível em: <https://cps.fgv.br/FomeNaPandemia>. Acesso em: 01 nov. 2023.

PONTES, D.; DAMASCENO, P. As políticas públicas para mulheres no Brasil: avanços, conquistas e desafios contemporâneos. In: **Seminário Internacional Fazendo Gênero, 11 e WOMEN'S WORLDS CONGRESS, 13.**, 2017, Florianópolis. Anais eletrônicos., p. 1-11, 2017. Disponível em: <https://www.en.www2017.eventos.dype.com.br/resources/anais/1498660593_ARQUIVO_artigomundodasmulheres.pdf> Acesso em: 27 out. 2023

SCIASCIA, Gaetano. Sinopse de Direito Romano, São Paulo, 1955.

SEVERI, F. C. (org.). **Reescrevendo decisões judiciais em perspectivas feministas: a experiência brasileira.** Ribeirão Preto: Faculdade de Direito de Ribeirão Preto, 2023. 834 p. Disponível em: <https://www.livrosabertos.sibi.usp.br/portaldelivrosUSP/catalog/view/1018/930/3432>. Acesso em: 27 out. 2023. ISBN: 978-65-86465-32-7. DOI: 10.11606/9786586465327

SILVA, T. C. A. de. J.; SOUSA, L. R. C.; CARVALHO, I. L. **A Pandemia da violência doméstica contra a mulher no Maranhão:** uma análise sobre a atuação intersetorial da casa da mulher brasileira em meio à Covid-19. Revista Jurídica Unicuritiba. Curitiba. V 03, n. 65, p. 430-452, Abril-Junho. 2021. Disponível em: <https://revista.unicuritiba.edu.br/index.php/RevJur/article/view/5183/pdf>. Acesso em: 28 nov. 2023

WARSCHAUER, M.; CARVALHO, Y M. de. O conceito "Intersetorialidade": contribuições ao debate a partir do Programa Lazer e Saúde da Prefeitura de Santo André/SP. **Saúde e Sociedade**, [S. l.], v. 23, p. 191-203, 2014. DOI: 10.1590/S0104-12902014000100015. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/sausoc/a/F6g5C7Hns7Q3kD3Tqp9LyRt/?lang=pt#>. Acesso em: 01 nov. 2023

A influência das relações internacionais sobre a formação da política ambiental no Brasil

JOÃO VICTOR DE MARCHI DOS SANTOS

Graduando em Relações Internacionais pelo Centro Universitário Curitiba (UNICURITIBA).

SUMÁRIO: *1 Introdução • 2 A perspectiva tradicional do Brasil perante as questões ambientais • 3 As políticas ambientais da segunda metade do século XX ao início do século XXI • 4 A política ambiental brasileira no século XXI • 5 Conclusão • 6 Referências.*

RESUMO: Este ensaio tem como objetivo examinar a influência das relações internacionais na trajetória histórica da política ambiental brasileira, com foco na comparação entre os interesses nacionais e a conjuntura internacional. Para dar sustentação à análise, serão utilizados textos, documentos oficiais e os acordos internacionais absorvidos pelo Ordenamento Jurídico Brasileiro, para que se faça possível estabelecer um nexo causal entre os interesses nacionais declarados, as pressões de países e instituições internacionais, e o posicionamento diplomático nos diferentes períodos selecionados. Para demonstrar tal dinâmica, a atuação do Brasil em três conferências internacionais relacionadas com a Agenda Ambiental será o principal parâmetro analítico, uma vez que é notória a mudança na condução da matéria, seja a nível nacional ou na Política Externa Brasileira.

PALAVRAS-CHAVE: Política Ambiental • Diplomacia Brasileira • Comunidade Internacional • Atos Internacionais • Ordenamento Jurídico.

1 Introdução

Da segunda metade do século XX até os dias de hoje, o processo de elaboração de políticas públicas voltadas às matérias ambientais apresentou alterações importantes, saindo de uma relação antitética entre os interesses nacionais e as pressões internacionais para se mostrar um dos grandes instrumentos da Política Externa Brasileira (PEB), uma vez que o país se tornou um ator proativo na condução da temática perante a Comunidade Internacional.

Como toda política pública, a Política Ambiental Brasileira – assim como sua relação com a PEB – se alterou durante as décadas, seja por mudanças na própria sociedade brasileira, na natureza e/ou composição do Governo Federal, ou até mesmo na conjuntura internacional. Neste sentido, a proposta deste ensaio é demonstrar como se deu a trajetória histórica da incorporação da pauta ambiental no Ordenamento Jurídico Brasileiro, levando em consideração os interesses nacionais e as eventuais influências das relações com países e instituições internacionais.

Para que seja possível estabelecer estas relações, três momentos-chave da Agenda Ambiental Internacional serão tidos como referencial para compreender os direcionamentos da política ambiental do Brasil no século XXI: a Conferência de Estocolmo, de 1972; a Conferência do Rio de Janeiro, em 1992; e a Conferência de Joanesburgo, em 2002. O que se pretende neste trabalho é demonstrar como ocorreram as alterações da perspectiva nacional perante o meio ambiente, bem como a influência da Comunidade Internacional no estabelecimento de diretrizes ao processo de elaboração de políticas públicas sobre a matéria.

2 A perspectiva tradicional do Brasil perante as questões ambientais

Desde o período colonial, a fauna e a flora brasileira sempre tiveram protagonismo ímpar na condução dos interesses políticos e econômicos nacionais, fundamentalmente relacionados com o extrativismo – florestal e mineral – e com a cultura de bens destinados ao consumo europeu, como o café e a cana-de-açúcar, por exemplo. Até a década de 1930, os instrumentos legais e as políticas públicas do governo brasileiro se basearam na lógica da proteção da economia nacional, e não na preservação propriamente dita do meio ambiente (Bezerra, 2013, p. 153; Aché, 2017, p. 41).

Com a ascensão de Getúlio Vargas à Presidência da República, em 1930, as políticas públicas do Governo Federal foram embasadas pela Teoria Desenvolvimentista, cuja

orientação se deu pela busca do crescimento econômico por meio de financiamentos e subsídios destinados à indústria nacional com vistas a garantir a infraestrutura básica para o fornecimento de bens e serviços de necessidade comum à sociedade brasileira – como energia e transporte, por exemplo. O Governo, portanto, passaria a intervir na economia para proteger os produtos nacionais, provendo uma projeção econômica estável. Para esta finalidade, Vargas inaugura no Brasil as primeiras noções de uma legislação nacional voltada à proteção do meio ambiente, “[...] o Código de Águas, através do Decreto nº 24.643, de 10 de julho de 1934, e o Código Florestal, através do Decreto nº 23.793, de 23 de janeiro de 1934, que representam o marco inicial da legislação ambiental no Brasil” (Achê, 2017, p. 43).

Adriana M. de Moura (2016, p. 14) reforça ainda que da década de 1930 à década de 1960 as políticas ambientais eram descentralizadas, ou seja, atendiam às questões ambientais de forma indireta, dispensando a criação de instituições específicas para tratar do tema. O motivo se traduz pelos interesses nacionais, calcados pela “[...] administração ou o ‘controle racional’ dos recursos naturais, visando o melhor uso econômico” (Moura, 2016, p. 14).

3 As políticas ambientais da segunda metade do século XX ao início do século XXI

Com o surgimento de demandas originadas da própria sociedade brasileira, a temática ganhou espaço no debate público. O contexto em questão é relacionado com o avanço do desenvolvimento da indústria nacional e a consequente poluição gerada pelas atividades produtivas, sendo este o grande motivador ao desenvolvimento da pauta ambiental (Moura, 2016, p. 14-15; Zeca; Silva, 2022, p. 37).

Por este enquadramento não ser exclusivo ao Brasil, elaboram-se os contornos de uma Agenda Ambiental Internacional em resposta ao impasse enfrentado pelos Estados na busca por resoluções de problemas que extrapolavam o alcance de suas jurisdições, pois não se localizavam no interior de suas fronteiras (Sampaio, 2016, p. 2). A partir daquela época, reconheceu-se a necessidade de internacionalizar a questão, uma vez que

[...] muitos, se não todos os problemas de degradação ambiental, são transfronteiriços por natureza e carecem de uma solução internacional. As medidas adotadas no plano nacional podem não ser capazes de lidar com problemas ambientais internacionais basicamente porque a fonte de poluição ou seu impacto podem não estar dentro da jurisdição de um Estado em particular. (Brown, 2008 apud Sampaio, 2016, p. 2).

A década de 1970 trouxe novos elementos à equação, uma dicotomia entre o Norte desenvolvido e o Sul em desenvolvimento. A preocupação da Comunidade Internacional ainda se localizava num eventual esgotamento de recursos naturais, tal como consta no relatório *Limites do Crescimento*, publicado em autoria conjunta do Clube de Roma e do Instituto de Tecnologia de Massachussets, também conhecido como MIT (Meadows, 1972 *apud* Moura, 2016, p. 15). Para tanto, três conferências foram fundamentais para abarcar os debates internacionais, os quais fornecem, até hoje, as estruturas basilares da Agenda Ambiental no Brasil.

3.1 A Conferência de Estocolmo

O grande marco histórico da matéria se refere à participação brasileira na Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente Humano, realizada em Estocolmo, em 1972.

A Conferência de Estocolmo, tal como ficou conhecida, se “[...] atentou à necessidade de se estabelecer critérios e princípios comuns que oferecessem aos povos do mundo inspiração e rumos para preservar e melhorar o meio ambiente humano” (Achê, 2017, p. 44). De acordo com Ingrid Sampaio (2016, p. 2) o debate, inicialmente focado na preservação do meio ambiente, transformou-se numa intensa oposição entre os interesses dos países em desenvolvimento (PED) e as pressões ambientalistas dos Países Desenvolvidos (PD). A participação brasileira seria definida em três pontos centrais.

Primeiro, o processo de desenvolvimento não poderia ser sacrificado por um meio ambiente mais limpo. Segundo, os países em desenvolvimento não deveriam pagar para reverter a degradação ambiental já que a responsabilidade pela degradação recaía sobre os países desenvolvidos. [...] Terceiro, a soberania não deveria ser sacrificada por interesses ambientais. (Bezerra, 2013, p. 158).

A perspectiva brasileira via o tratamento dos temas relacionados com o meio ambiente – principalmente em relação à Amazônia – como matéria de segurança nacional, justificando a postura desconfiada do Brasil perante os PD. A posição firmemente defendida pelo Itamaraty foi tomada como referência por outros PED, os quais reconheciam que a prioridade comum era o desenvolvimento de suas economias (Zeca; SILVA, 2022, p. 38-39).

A doutrina desenvolvimentista era a base da postura diplomática brasileira. Remetia-se, principalmente, à primazia pelo “[...] crescimento econômico do país,

visando a uma maior projeção internacional, à coesão interna, à manutenção da ditadura e ao apoio a ela, já que o desempenho da economia também servia para ‘legitimar’ o regime militar” (Zeca; Silva, 2022, p. 37). Nesta conjuntura, as políticas de conservação do meio ambiente ficaram em segundo plano.

A política externa ambiental do Brasil nos anos 1970 foi, deste modo, marcada pela desconfiança inicial em relação à inserção do meio ambiente nas relações internacionais, pela defesa da necessária associação da questão ao desenvolvimento, pela prioridade dos projetos de ocupação e integração da Amazônia, pela posição cética quanto às intenções dos países desenvolvidos e pela liderança em guiar o debate sobre o meio ambiente a partir da perspectiva do país. (Zeca, Silva, 2022, p. 41).

Ainda que o desenvolvimento econômico fosse priorizado perante as questões ambientais, a defesa dos interesses dos PED gerou bons resultados ao Itamaraty. No âmbito externo, a postura diplomática adotada serviu para consagrar o protagonismo brasileiro nos debates da Agenda Ambiental, além de solidificar um dos pilares centrais do Itamaraty, o multilateralismo (Lago, 2006, p, 142).

A década de 1980 foi fundamental para a consolidação do Brasil como um país comprometido à preservação ambiental. Destarte, há a promulgação da Lei Federal nº 6.938/1981, consagrando a criação da Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA), responsável por instaurar o Sistema Nacional de Meio Ambiente (SISNAMA) e o Conselho Nacional de Meio Ambiente (CONAMA), sendo estes os primeiros indicativos do fortalecimento da legislação voltada controle ambiental (Achê, 2017, p. 46).

Este é um período-chave para compreender o papel das relações internacionais na mudança de rumos da política ambiental nacional. Em face à esta conjuntura, o Brasil seria acusado pela comunidade internacional por promover a destruição do meio ambiente e por violar os Direitos Humanos, pressionando o Governo Federal para que mudanças fossem instauradas (Zeca, Silva, 2022, p. 42-44).

O foco central das atenções internacionais estava sobre a maneira em que o Estado brasileiro estava lidando com a degradação ambiental causada à floresta amazônica, seja por iniciativas de infraestrutura do Governo Federal, ou pelo aumento da devastação da flora e fauna, de maneira geral, por meio da extração de madeira e da mineração. Após denúncias, a imagem brasileira ficaria maculada perante a comunidade internacional, a qual via o país como o grande vilão do meio ambiente (Bezerra, 2013, p. 164; Zeca; Silva, 2022, p. 44).

A nível nacional, o Brasil passava por transformações políticas, caracterizadas pelo fim da Ditadura, em 1985, e pela celebração da Constituição Federal de 1988, a qual passou a conter, em seu Capítulo VI, o Artigo 225^a voltado especificamente ao tratamento de matérias relacionadas ao meio ambiente (Brasil, 2023b, p. 127-128). “O capítulo trouxe avanços significativos ao declarar o ‘meio ambiente ecologicamente equilibrado’ como direito do cidadão, especificando-se várias atividades a serem desenvolvidas pelo poder público para garanti-lo” (Moura, 2016, p. 16).

A inclusão deste Artigo na CF/88 é um claro indicador da efetividade das pressões internacionais sobre os rumos políticos nacionais através da intensificação do debate ambiental a nível internacional em relação às preocupações voltadas à mudança do clima e à perda da biodiversidade – tendo a Amazônia como epicentro das críticas ao Brasil –, além de coincidir com a publicação do *Relatório de Brundtland* pelo Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA), em 1987, o qual estabeleceu o conceito de *Desenvolvimento Sustentável* (Lago, 2006, p. 147-149; Moura, 2016, p. 17).

3.2 A Conferência do Rio de Janeiro

A ruptura com o passado extrativista e despreocupado com a preservação ambiental foi demarcada pela intensificação do compromisso brasileiro a Agenda Ambiental por meio da instauração de iniciativas importantes.

Em resposta às pressões internacionais, mudanças simbólicas foram realizadas na postura política e diplomática do país, como: o lançamento do programa *Nossa Natureza* – por meio do Decreto Federal nº 96.944/1988; a criação do Fundo Nacional de Meio Ambiente – instituído pela Lei Federal nº 7.797/1989; a criação do IBAMA (Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis) – instituído pela Lei Federal nº 7.735/1989; e o lançamento da candidatura do Brasil como sede da futura Rio-92 (Brasil, 1988, p. 1; Bezerra, 2013, p. 161; Aché, 2017, p. 50; Zeca; SILVA, 2022, p. 44).

A grande preocupação do Governo Federal da época era a garantia da soberania nacional perante a Amazônia, uma vez que o mundo desenvolvido questionava a capacidade brasileira em gerir o território, considerado patrimônio da humanidade e apelidado internacionalmente como o *Pulmão do Mundo* (Lago, 2006, p. 149-150; Bezerra, 2013, p. 161; Zeca; Silva, 2022, p. 44).

A década de 1990 demarca a grande ruptura do posicionamento do Brasil acerca das pautas ambientais. É um período de grandes mudanças à política

brasileira e à política internacional. As dinâmicas globais mudariam de acordo com o final da Guerra Fria, com a ascensão do paradigma demo-liberal como a grande diretriz do Sistema Internacional. Em território nacional, as primeiras eleições diretas desde o fim da Ditadura acabariam por eleger o Presidente Fernando Collor de Mello já nos momentos preparatórios à Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (CNUMAD) no Rio de Janeiro em 1992, reforçando o compromisso do país com a Agenda Ambiental Internacional (Lago, 2006, p. 158; Bezerra, 2013, p. 162).

A extensa atuação brasileira para a organização e realização da Rio-92 gerou grandes vitórias diplomáticas ao país, retirando a imagem de *vilão* imposta pela comunidade internacional. Para tanto, foi necessário um intenso processo de negociação para acomodar interesses, alinhando as aspirações desenvolvimentistas à necessidade de preservar o meio ambiente. Neste sentido, a diplomacia brasileira obteve três grandes vitórias: (1) a própria realização da Rio-92 no Brasil; (2) a superação da dicotomia Norte-Sul para que as relações de cooperação pudessem ser desenvolvidas na matéria; e (3), o estabelecimento do conceito de *desenvolvimento sustentável* como tema central da Conferência. Tais feitos propiciaram com que a Agenda Ambiental deixasse de ser uma pauta puramente técnica e científica, e adotasse um caráter político no seio da Assembleia Geral das Nações Unidas (Lago, 2006, p. 163-164; Canizio, 1991 *apud* Bezerra, 2013, p. 164).

A atuação brasileira colaborou com a produção de cinco acordos no decorrer da Rio-92: (1) a Declaração do Rio para o Meio Ambiente e Desenvolvimento; (2) a Convenção Quadro sobre Mudanças Climáticas; (3) a Convenção sobre Diversidade Biológica; (4) a Agenda 21; e (5) a Declaração de Princípios para as Florestas, de caráter não vinculante (Moura, 2016, p. 18; Basso, 2022a, p. 58). O Brasil, portanto, teve participação ativa

[...] nas negociações dos cinco documentos que seriam assinados no Rio, nos quais tinha profundos interesses envolvidos por sua circunstância excepcional de País que reúne, por si só, quase toda a agenda ambiental: poluição, florestas, pesca, população, pobreza, biodiversidade, desertificação e seca, recursos do solo, recursos hídricos, resíduos tóxicos, emissões, todos os temas acabavam sendo importantes para o País. (Lago, 2006, p. 163).

Além disso, o “[...] estabelecimento do conceito de desenvolvimento sustentável como grande tópico da Conferência também ajudou a afastar as ameaças internacionais a Amazônia” (Bezerra, 2013, p. 165), possibilitando a garantia dos interesses securitários do Estado brasileiro na região.

Pela perspectiva nacional, vale ressaltar que tanto na Conferência de Estocolmo como na Rio-92, a atuação da diplomacia brasileira daria atenção a dois principais eixos de interesse: a soberania sobre a administração de recursos naturais; e a busca pelo desenvolvimento – agora alinhada com a agenda internacional, tal como se demonstra pela criação do Ministério do Meio Ambiente (MMA) – Lei Federal nº 8.490/1992 – e pelas diretrizes das políticas públicas ambientais do Governo FHC, nomeadamente os planos plurianuais *Brasil em Ação*, vigente de 1996 a 1999, e o programa *Avança Brasil*, de 2000 a 2003 – ambos considerados grandes êxitos da estratégia do Itamaraty (Bezerra, 2013, p. 165; Moura, 2016, p. 18).

3.3 A Conferência de Joanesburgo

A virada do século traria novas perspectivas perante a pauta ambiental. Já no final do Governo FHC, a Conferência das Nações Unidas sobre o Desenvolvimento Sustentável – também conhecida como Rio+10 –, realizada na cidade de Joanesburgo, na África do Sul, no ano de 2002. Foi o terceiro grande momento em que o Brasil se colocou como protagonista na condução da Agenda Ambiental Internacional ao representar a América Latina e o Caribe (Bezerra, 2013, 167).

Tendo como base o debate acerca da participação do “[...] setor privado em iniciativas para implementação de objetivos ambientais e de desenvolvimento, por meio de parcerias com entidades públicas e sociedade civil” (Basso, 2022a, p. 60), demonstra-se a preocupação da Comunidade Internacional em aplicar as noções propostas pela Comissão sobre Governança Global, de 1995, relativas ao estabelecimento do conceito de Governança Global. Sendo um conceito fundamental para os debates acerca da pauta ambiental à nível internacional, nacional e local, entende-se por Governança Global a

[...] soma total dos vários modos como indivíduos e instituições, públicos e privados, administram seus negócios comuns. Trata-se de um processo contínuo, por meio do qual, interesses conflitantes ou diversos podem ser acomodados e uma ação cooperativa estabelecida. Esse processo inclui instituições e regimes formais investidos de poder para impor a observância das regras, do mesmo modo que arranjos informais que pessoas e instituições concordaram em estabelecer ou percebem ser de seu interesse (Comissão Sobre Governança Global, 1995, p. 53, tradução nossa).

Neste sentido, o foco da Conferência se manteria na busca pela instauração de um regime que tratasse da temática das mudanças climáticas por meio do estabelecimento de metas para a implementação das resoluções acordadas. Para tanto, os principais diplomas debatidos na Rio+10 foram o Protocolo de Kyoto e a Agenda 21 (Bezerra, 2013, p. 167; Moura, 2016, p. 19).

Perante as pretensões voltadas à redução na emissão de gases de efeito estufa, a postura brasileira perante o Protocolo de Kyoto – assinado em 1997 e incorporado à legislação brasileira por meio do Decreto Legislativo n. 144/2002 – se basearia em dois pontos: (1) a não vinculação de compromissos aos PED, uma vez que estes tinham o direito de se desenvolver; e (2) a adesão brasileira estaria vinculada à não estipulação de compromissos relacionados às florestas, uma vez que esta matéria, de acordo com a interpretação do Governo, era questão de soberania nacional (Brasil, 2002, p. 1; Lago, 2006, p. 206-207; Basso, 2022a, p. 59).

A aplicação da Agenda 21 – ainda que tenha sido proposta na Rio-92 – se daria no período entre 1997 e 2002. Se tratava de um plano de ação para alcançar o desenvolvimento sustentável até a chegada do milênio, o qual estabeleceria as bases para iniciativas amplamente divulgadas no Sistema Internacional, como os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM), vigentes entre 2000 e 2015, e o estabelecimento da Agenda 2030, com a instauração dos sucessores dos ODM, os atuais Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, também chamados de ODS (Moura, 2016, p. 19; Basso, 2022b, p. 22).

No Brasil, o processo de aplicação da Agenda 21 demandou consultas públicas e a realização de pesquisas voltadas ao tratamento de temas como: “[...] cidades sustentáveis; redução das desigualdades sociais; agricultura sustentável; gestão de recursos naturais; ciência e tecnologia para o desenvolvimento sustentável e infraestrutura e integração regional” (Moura, 2016, p. 19). Ainda na perspectiva de Moura (2016, p. 19), apesar do sucesso internacional do documento – o que explica a continuidade de seus objetivos em outras iniciativas – sua vigência no Brasil não obteve grande sucesso no direcionamento da política ambiental e no desenvolvimento do país.

4 A política ambiental brasileira no século XXI

O início do novo século e a chegada de Luiz Inácio Lula da Silva à Presidência da República em 2003 viriam a dar novos propósitos e direcionamentos ao propósito do poder público, o que viria a afetar, conseqüentemente, o papel do

Itamaraty na condução da PEB e, de mesmo modo, as aspirações do MMA perante a pauta ambiental.

Com a escolha de Celso Amorim para chefiar o MRE, a política externa teria como diretriz principal a serventia aos propósitos de desenvolvimento econômico e social do Brasil (Amorim, 2004 *apud* Bezerra, 2013, p. 167). Para tanto, o Governo Lula buscou reinterpretar a postura internacional do país, “[...] diversificando os parceiros assim como as opções estratégicas” (Vigevani; Cepaluni, 2007 *apud* Bezerra, 2013, p. 167).

A estratégia de Lula, que é caracterizada pela adesão aos princípios e normas internacionais por meio de alianças entre países do sul e pela ampliação de acordos com parceiros não tradicionais, como a China e a Europa Oriental, tem sido chamada de “autonomia pela diversificação”. Diretrizes do pragmatismo responsável de Geisel também estão presentes na política externa de Lula, como a afirmação de autonomia em relação às grandes potências e a ampliação das redes com os países do sul. (Bezerra, 2013, p. 167).

O encargo do MMA ficou às competências da então Senadora Marina Silva, reconhecida internacionalmente por sua atuação na condução da política ambiental brasileira, principalmente no que tange a Amazônia e a temas relacionados com a gestão de recursos, e com as populações tradicionais (Kageyama; Santos, 2011, p. 180-181).

As diretrizes da política ambiental do MMA muito se pautaram pela relação entre compromissos internacionais para com a Agenda Ambiental aliados aos próprios objetivos inerentes às propostas políticas do Governo Lula. A presença de conceitos como Desenvolvimento Sustentável e Governança Global, juntamente com a preocupação em alinhar os interesses econômicos aos sociais tiveram papel importante na condução das políticas públicas elaboradas pelo Ministério, tal como consta no Plano Plurianual (PPA) 2004/2007 (Kageyama; Santos, 2011, p. 181; Moura Bezerra, 2016, p. 101). De acordo com o PPA, buscava-se:

Inclusão social e desconcentração de renda com vigoroso crescimento do produto e do emprego; crescimento ambientalmente sustentável, redutor das disparidades regionais, dinamizado pelo mercado de consumo de massas, por investimentos e por elevação da produtividade; redução da vulnerabilidade externa por meio da expansão das atividades competitivas que viabilizam o crescimento sustentado; e fortalecimento da cidadania e da democracia (Brasil, 2003 *apud* Moura; Bezerra, 2016, p. 101).

O compromisso brasileiro com o Meio Ambiente pôde ser demonstrado pela criação do Fundo Amazônia por meio do Decreto Federal nº 6.527/2008, e pela amplificação das metas de redução na emissão de carbono na atmosfera, formalizada pela Política Nacional sobre Mudança do Clima (PNMC), instituída pela Lei Federal 12.187/2009. A estipulação voluntária no tocante à redução de emissões – entre 36,1% e 38,9% até 2020 – demonstra um avanço simbólico na aliança entre diplomacia e as políticas ambientais da época quando comparadas com Governos anteriores. Como resultado, as taxas de desmatamento na Amazônia e a consequente taxa de emissão de CO₂ na atmosfera caíram consideravelmente (Brasil, 2008, p. 1; Brasil, 2018, p. 1; Basso, 2022a, p. 61-64).

De acordo com Basso (2022a, p. 64-66), o mantimento do Partido dos Trabalhadores no Governo Federal, por meio da eleição da Presidenta Dilma Rousseff, apresentou elementos de continuidade para com as posições estabelecidas pelos Governos que a antecederam.

No ano de 2012, em meio a uma série de instabilidades internacionais, o Brasil viria a sediar a Rio+20. O posicionamento tradicional do país não mudaria, uma vez que viria a salientar que “[...] a defesa ambiental não poderia ser buscada sem crescimento econômico, e que este deveria ter como foco a promoção de melhorias na saúde, na educação, nos direitos civis e na erradicação da pobreza e da fome” (Basso, 2022a, p. 65).

Outro exemplo de continuidade é a assinatura do Acordo de Paris, em 2015, e sua eventual ratificação por meio do Decreto Legislativo nº 9.073 de 2017 (Brasil, 2017, p. 1). Ainda que de forma branda, o Brasil declarou compromisso perante as propostas da Agenda 2030 – internalizada, de acordo com Priscilla Corrêa (2021, p. 283), pelos Decretos Federais nº 8.892/2018 e nº 9.669/2019 – em concordância com a necessidade de

[...] limitar o aumento médio da temperatura do planeta em até 2°C, idealmente 1,5°C, comparados aos níveis pré-industriais, até 2100. [...] Na ocasião, o Brasil comprometeu-se a reduzir suas emissões em relação aos níveis de 2005 em 37% até 2025, com indicação de alcançar 43% até 2030. (Nações Unidas, 2016 apud Basso, 2022a, p. 66).

Mas, ainda que houvesse esta continuidade formal, o Governo Dilma, de acordo com Basso (2022a, p. 64-69) não avançou muito nas pautas ambientais. Neste sentido, a autora considera que o arrefecimento da primazia da política ambiental, seja na esfera da PEB, seja na política nacional, adotariam um caráter cada vez

mais periférico, chegando ao seu ápice no decorrer do Governo de Jair Bolsonaro, o qual, de acordo com a autora, adotou uma política *antiambiental*, demarcando uma verdadeira crise perante a condução da pasta e uma mancha à reputação do Brasil perante a Comunidade Internacional.

5 Conclusão

Entre guerras e crises econômicas, o meio ambiente vem se mostrando cada vez mais a principal preocupação da Comunidade Internacional na atualidade. Em solo nacional, a sociedade brasileira tem presenciado dilemas cada vez mais complexos envolvendo o tema, seja em tragédias como as presenciadas em Minas Gerais nos anos de 2015 e 2019, seja nos efeitos nefastos das intensas alterações climáticas que presenciamos de Norte a Sul do país.

Desde que venceu a eleição em 2022, o Presidente Lula tem se atentado à matéria. No mesmo ano, em duas ocasiões, os discursos proferidos à Assembleia das Nações Unidas e à COP-27, realizada no Egito, trouxeram de volta a Agenda Ambiental como componente importante na realocação da postura diplomática brasileira, colocada como prioridade perante quaisquer outras temáticas em favor dos acordos firmados desde a Conferência de Estocolmo. A mensagem é clara, o Brasil está de volta ao principal debate da nossa era: as mudanças climáticas (Silva, 2022, p. 1-5; G1, 2022, p. 4).

Demonstrou-se aqui que o meio ambiente sempre fez parte central dos interesses nacionais, os quais se alteraram com o passar do tempo. Deixando no passado a lógica essencialmente exploratória, na qual a conservação era instrumentalizada para prolongar o proveito econômico das riquezas naturais, a pauta ambiental vem se mostrando atualmente como uma das principais diretrizes da diplomacia brasileira, legitimada pela incorporação dos compromissos contidos nos atos internacionais celebrados, ao Ordenamento Jurídico nacional – tendo o Acordo de Paris como um dos exemplos mais recentes. Atualmente, a Agenda Ambiental adota um papel fundamental na elaboração de políticas públicas, tanto no âmbito do MMA, que retornou à coordenação da Ministra Marina Silva, quanto na orientação da PEB pelo MRE e pela Presidência da República.

A trajetória histórica da relação entre meio ambiente e política externa influencia até hoje o processo de tomada de decisão sobre a matéria no país. Não apenas pela criação de mecanismos nacionais, mas também pela primazia do cumprimento dos compromissos originários das relações – multilaterais ou

bilaterais – do Brasil com a Comunidade Internacional, os quais incluem os atos jurídicos relacionados com as Conferências e Acordos analisados neste trabalho (Brasil, 2023a, p. 1-2). A incorporação sistemática à legislação brasileira cumpre o papel de prover os meios jurídicos necessários à busca pelos objetivos desejados e, principalmente, a garantir o prestígio da diplomacia brasileira na atuação em prol da manutenção do regime ambiental internacional.

6 Referências

ACHÉ, Lina Maria. **Políticas Públicas Ambientais**. São Paulo: CETESB, 2017.

BASSO, Larissa. Coalizão Pró-Clima é Condição para o Ingresso do Brasil na OCDE. In: ALVES, André Gustavo de Miranda Pineli (ed.). **Boletim de Economia e Política Internacional**. Brasília: IPEA, n. 34, 2022a, p. 53-73.

BASSO, Larissa. De Lateral a Transversal: A Trajetória das Questões Ambientais no Âmbito da OCDE. In: ALVES, André Gustavo de Miranda Pineli (ed.). **Boletim de Economia e Política Internacional**. Brasília, IPEA, n. 34, 2022b, p. 9-34.

BEZERRA, Joana Carlos. **O Papel do Meio Ambiente na Política Externa Brasileira**. Campinas: Revista Ideias, v. 4, 2013, p. 151-173.

BRASIL. **Concórdia**. Brasília: Ministério das Relações Exteriores, 2023a. Disponível em: <https://concordia.itamaraty.gov.br/pesquisa?IdVigencia=6&TipoAcordo=ML&TituloAcordo=meio%20ambiente&page=1&tipoPesquisa=2>. Acesso em: 3 nov. 2023.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília: Presidência da República, Casa Civil, Subchefia para Assuntos Jurídicos, 2023b. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 4 nov. 2023.

BRASIL. **Decreto nº 9.073, de 5 de junho de 2017**. Brasília: Presidência da República, 2017. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/d9073.htm#:~:text=DECRETO%20N%C2%BA%209.073%2C%20DE%205,22%20de%20abril%20de%202016. Acesso em: 6 nov. 2023.

BRASIL. **Decreto nº 96.944, de 12 de outubro de 1988**. Brasília: Presidência da República, 1988. Disponível em: https://www.icmbio.gov.br/cepsul/images/stories/legislacao/Decretos/1988/dec_96944_1988_programadefesacomplexoecosistemasamazonialegal.pdf. Acesso em: 5 nov. 2023.

BRASIL. **Legislação Informatizada - Decreto Legislativo nº 144, de 2002 - Exposição de Motivos**. Brasília: Câmara dos Deputados, 2002. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decleg/2002/decretolegislativo-144-20-junho-2002-458772-exposicaodemotivos-143056-pl.html#:~:text=Aprova%20o%20texto%20>

do%20Protocolo,Unidas%20sobre%20Mudan%C3%A7a%20do%20Clima. Acesso em: 4 nov. 2023.

BRASIL. **Legislação Informatizada - Decreto nº 6.527, de 1º de agosto de 2008 - Publicação Original**. Brasília: Câmara dos Deputados. 2008. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/2008/decreto-6527-1-agosto-2008-578808-publicacaooriginal-101679-pe.html>. Acesso em: 4 nov. 2023.

BRASIL. **Proposta altera percentuais e amplia prazos para reduzir emissão de gases de efeito estufa**. Brasília: Câmara dos Deputados, 2018. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/546449-proposta-altera-percentuais-e-amplia-prazos-para-reduzir-emissao-de-gases-de-efeito-estufa#:~:text=Atualmente%2C%20a%20Pol%C3%ADtica%20Nacional%20sobre,suas%20emiss%C3%B5es%20projetadas%20at%C3%A9%202020.&text=O%20texto%20tamb%C3%A9m%20coloca%20como,%2C%2040%25%20de%20fontes%20renov%C3%A1veis>. Acesso em: 4 nov. 2023.

COMISSÃO SOBRE GOVERNANÇA GLOBAL. **Our global neighborhood: the report of the commission on global governance**. Londres, Reino Unido: Oxford University Press, 1995.

CORREIA, Priscilla Pereira da Costa. **A Absorção da Agenda 2030 e seus 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável pelo Judiciário Brasileiro: Resultados Iniciais e Perspectivas**. Brasília: ReJuB, 2021, p. 277-300.

G1. **Veja íntegra do discurso de Lula na COP 27**. 2022. Disponível em: <https://g1.globo.com/meio-ambiente/cop-27/noticia/2022/11/16/veja-integra-do-discurso-de-lula-na-cop-27.ghtml>. Acesso em: 4 nov. 2023.

KAGEYAMA, Paulo Y.; SANTOS, João Dagoberto dos. **Aspectos da política ambiental nos governos Lula**. Bauru: Revista FAAC, vol. 1, n. 2, p. 179-192, 2011.

LAGO, André Aranha Corrêa do. **Estocolmo, Rio, Joanesburgo: O Brasil e as Três Conferências Ambientais das Nações Unidas**. Brasília: FUNAG, 2006.

MOURA, Adriana Maria Magalhães de. Trajetória da Política Ambiental Federal no Brasil. In: MOURA, Adriana Maria Magalhães de. **Governança Ambiental no Brasil: Instituições, Atores e Políticas Públicas**. Brasília: IPEA, 2016, p. 13-44.

MOURA, Alexandrina Sobreira de; BEZERRA, Maria do Carmo. Governança e Sustentabilidade das Políticas Públicas no Brasil. In: MOURA, Adriana Maria Magalhães de. **Governança Ambiental no Brasil: Instituições, Atores e Políticas Públicas**. Brasília: IPEA, 2016, p. 91-110.

SAMPAIO, Ingrid Costa Melo de Sousa. **Brasil e a Agenda Internacional de Meio Ambiente no Contexto pós-Guerra Fria**. Brasília: UNB, 2016.

SILVA, Luiz Inácio Lula da. **Discurso do presidente Luiz Inácio Lula da Silva (PT) na abertura da 78ª Assembleia da ONU**. Brasília: Presidência da República, 2022.

ZECA, Bruna Gorgen; SILVA, André Luiz Reis da. Da Resistência à Necessária Aceitação: A Vinculação de Temas Ambientais nas Relações Internacionais do Brasil e o Papel da Rio-92. In: ALVES, André Gustavo de Miranda Pineli (ed.). **Boletim de Economia e Política Internacional**. Brasília: IPEA, n. 34, 2022, p. 35-52.

Trilhando o caminho da equidade: criação de políticas públicas com o Ministério da Igualdade Racial

LUÍS GUSTAVO GONÇALVES BARREIRA

Graduando em Direito pela Universidade Federal do Tocantins (UFT).

SUMÁRIO: *1 Introdução • 2 Brasil • 3 Ministério da Igualdade Racial na prática • 4 Conclusão • 5 Referências.*

RESUMO: Este ensaio analisa o papel do recém-criado Ministério da Igualdade Racial na promoção da equidade no Brasil. Explorando o contexto histórico e social, destaca-se a necessidade de políticas públicas para combater o racismo estrutural. A atuação do Ministério é examinada por meio de decretos, leis e portarias, revelando a sua contribuição efetiva na implementação de ações afirmativas. O presente trabalho destaca também a importância da legislação recente, como a inclusão de Antonieta de Barros no Livro dos Heróis Nacionais e programas de bolsas de estudo. Conclui-se que, ao alinhar-se com movimentos sociais, o Ministério desempenha um papel crucial na construção de uma sociedade mais justa e inclusiva, enfatizando a necessidade contínua de conscientização e ação para alcançar a equidade racial no Brasil.

PALAVRAS-CHAVE: Políticas públicas • Ministério da Igualdade Racial • Igualdade racial • Racismo Estrutural.

1 Introdução

O desenvolvimento social de uma nação no decurso de sua construção passa pela valorização dos seus cidadãos. No Brasil, a luta pela inclusão de grupos tradicionalmente marginalizados atualmente é reconhecida ainda no artigo 3º da Constituição Federal, que dispõe sobre os objetivos fundamentais da República e estabelece a construção de uma sociedade justa objetivando promover “bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação” (Brasil, 1988).

A introdução de instrumentos normativos que fomentem a reivindicação destes grupos dentro do texto constitucional é legitimada a partir de contextos nacionais e internacionais. O que é possível apenas a partir do dispositivo estabelecido no artigo 5º, especialmente o parágrafo terceiro, da Carta Magna, no qual permite que os instrumentos normativos internacionais integrem o espaço de abrangência do direito brasileiro na força de emendas constitucionais, o que consolida a conjuntura de instrumentos normativos antirracistas.

Nesse cenário, insta salientar que a caracterização de um movimento antirracista brasileiro não deve limitar-se somente à constituição de instrumentos legislativos ou a partir da materialização da formação do Movimento Negro Unificado (MNU), que atua como expoente protagonista do cenário de reivindicações da população negra brasileira. As Políticas Públicas e de Estado, dessa forma, surgem como fundamentais na configuração e transformação da sociedade brasileira, que, representando instrumentos essenciais para a promoção do bem-estar coletivo, tem como objetivo principal o alcance institucional com os problemas sociais, econômicos e ambientais.

As políticas públicas, assim sendo, se estabelecem a partir da capacidade estatal de moldar estruturas sociais, reduzir desigualdades, promover a justiça, garantir direitos fundamentais e catalisar o desenvolvimento sustentável. Ao estabelecer diretrizes e metas, as políticas públicas buscam não apenas resolver problemas imediatos, mas também criar bases sólidas para um futuro mais equitativo e justo. Assim, se posicionam como um mecanismo fundamental para a construção de sociedades mais inclusivas, e que respeite os parâmetros constitucionais.

Nessa perspectiva, o caminho de uma política pública é construído a partir da visão central da estrutura sob um aspecto crítica da realidade. Dessa forma, essa intervenção se põe como um resultado de uma análise profunda da sociedade e é materializada com as estratégias da ação que objetive o enfrentamento das

desigualdades consolidadas contextos socialmente vulneráveis, e, portanto, menos evidentes (Melazzo, 2010).

Insta salientar, assim, que a política pública não se limita a mera matéria teórica-técnica e, durante sua investigação (pré-materialização), deve-se atentar exatamente nas conexões concretas que irá estabelecer entre suas dimensões de possibilidades prática. Conforme destaca o cientista social, Dr. Klaus Frey “As disputas políticas e as relações das forças de poder sempre deixarão suas marcas nos programas e projetos desenvolvidos e implementados”. Isto é, a dinâmica das políticas públicas percorre por todo âmbito da construção social, portanto, é crucial reconhecer que todas as movimentações políticas deixam marcas profundas nos objetivos práticos de governo.

Entendendo o Estado como agente de transformação social, que é realizada por meio de suas políticas, pode-se inferir que a utilização e intervenção prática que tenha como objetivo a omissão tácita da participação social de certo grupo é potencialmente um posicionamento do Estado, mesmo que isso seja considerado um entrave significativo para a efetividade das suas ações.

Na prática do racismo, conforme o intelectual Dr. Adilson José Moreira (2019, p. 287) a raça surge como um conceito que designa a relação de poder e os lugares que pessoas negras e pessoas brancas irão ocupar dentro da sociedade. Portanto, o racismo tem em sua essência o objetivo de impor uma subordinação das minorias que se dá a partir da supressão explícita das reivindicações dos seus componentes (ou defensores), de modo que, a longo prazo, certos posicionamentos e interpretações serão normalizados, atacando ainda mais a existência e resistência destes grupos.

2 Brasil

No Brasil, historicamente a prática do racismo se apresentou de forma regular durante todo processo de nascimento, construção e consolidação da nação. Fortalecida no período da escravatura, a utilização contínua e estratégica de ações que inviabilizaram a existência da população negra (de forma teórica e prática) foi acompanhada até mesmo do impedimento do protesto e do debate contra esse raciocínio, e caracterizando o desenvolvimento do país até os tempos modernos.

Nesse sentido, o advogado, professor e pesquisador Dr. Silvio de Almeida (2018, p. 32) discorre que o racismo no Brasil se manifesta de forma estrutural, sendo conceituado como uma:

[...] forma sistemática de discriminação que tem a raça como fundamento, e que se manifesta por meio de práticas conscientes ou inconscientes que culminam em desvantagens ou privilégios, a depender ao grupo racial ao qual pertençam. (Almeida, 2018, p. 32).

Isto é, para aqueles que seguem esta linha teórica, a estrutural, o Brasil se esquivou do pensamento antirracista durante o seu surgimento nos espaços sociais, o que impediu que este tivesse obtido um avanço em escala nacional. O que se justifica somente a partir do raciocínio de que estes atos se deram com a finalidade de proteger o ideal construído desde o momento em que as raças se apresentaram como diferentes na nação.

A filósofa brasileira Lélia González (2018, p. 97) discorre que a abolição da escravatura não foi o suficiente para que as diferenças raciais se manifestassem nos atos da organização do Estado brasileiro:

[...] enquanto construção ideológica e um conjunto de práticas, passou por um processo de perpetuação e reforço após a abolição da escravatura, na medida em que beneficiou e beneficia a determinados interesses. (González, 2018, p. 97).

Nesse contexto, torna-se evidente que a estruturação da política brasileira tem, de maneira ativa, colocado-se em posição desfavorável frente às questões relacionadas ao racismo. Quando não são completamente ignoradas, essas questões frequentemente são negligenciadas, transferindo a responsabilidade por uma interpretação minimamente antirracista para fatores externos à esfera política tradicional, incluindo agentes individuais ou movimentos sociais. Essa dinâmica aponta para a necessidade premente de uma revisão profunda e proativa dentro do sistema de organização política, a fim de promover efetivas mudanças e enfrentar, de maneira significativa, as persistentes questões raciais que permeiam a sociedade brasileira.

A construção histórica da agenda de políticas públicas no Brasil revela-se como um processo multifacetado, passível de ser identificado e dividido em distintas etapas. Ao longo do tempo, a agenda de políticas públicas no país tem sido moldada por uma complexa interação de fatores políticos, sociais e econômicos, refletindo mudanças e desafios específicos enfrentados pela sociedade brasileira. Essa abordagem resumida visa oferecer uma visão panorâmica das tendências recentes, permitindo uma compreensão inicial das dinâmicas que influenciam a formulação e implementação de políticas públicas no contexto brasileiro.

3 Ministério da Igualdade Racial na prática

No cenário histórico da construção da agenda de políticas públicas no Brasil, destaca-se a recente constituição do Ministério da Igualdade Racial, que desempenha um papel crucial na promoção da equidade e na mitigação das disparidades históricas enfrentadas por diferentes grupos étnicos no país. Instituído no primeiro dia do ano por meio da Medida Provisória nº 1.154, de 2023, que foi convertida na Lei nº 14.600, de 19 de junho de 2023, é imperativo salientar que esse ministério foi fundado após 20 anos do início das políticas de promoção da igualdade racial no Brasil (Brasil, 2023n).

As políticas públicas do Ministério da Igualdade Racial exercem um forte papel na promoção da equidade e na mitigação das tais desigualdades historicamente existentes entre diferentes grupos étnicos no Brasil. Sob a tutela desse ministério, diversas iniciativas são concebidas e implementadas com o objetivo de combater e superar o racismo, promover a igualdade racial e étnica, fomentar a inclusão social e econômica das comunidades quilombolas, povos de comunidades tradicionais de matriz africana, povos de terreiro e ciganos (Brasil, 2023).

Dessa forma, o Ministério da Igualdade Racial desempenha uma função estratégica na articulação, promoção, acompanhamento e avaliação dos programas de cooperação com organismos nacionais e internacionais, sejam eles públicos ou privados. Sua atuação se concentra na implementação efetiva de iniciativas voltadas para a promoção da igualdade racial e étnica, ações afirmativas, e no combate e superação do racismo. Além disso, o ministério assume a responsabilidade pela coordenação e monitoramento na implementação de políticas intersetoriais e transversais relacionadas à igualdade racial. Contribui também na elaboração de planos plurianuais, leis de diretrizes orçamentárias e leis orçamentárias, assegurando a abordagem transversal para a promoção da igualdade racial e ações afirmativas. No âmbito do Sistema Nacional de Promoção da Igualdade Racial (Sinapir), o ministério exerce a função de coordenação das ações, reforçando a integração e eficácia dessas iniciativas em todo o país. Adicionalmente, o acompanhamento e avaliação contínuos dos programas de ações afirmativas são realizados, garantindo a efetividade das medidas adotadas na promoção da igualdade racial no Brasil (Brasil, 2023).

Fica evidente, portanto, que no âmbito das políticas públicas do Ministério da Igualdade Racial, é imprescindível compreender o contexto sócio-histórico que fundamenta a necessidade de tais iniciativas. Diante de um legado de escravidão

e discriminação racial, o Brasil enfrenta desafios persistentes relacionados à desigualdade e ao preconceito. O Ministério assume, assim, essa pasta com a responsabilidade de enfrentar esses problemas estruturais por meio de estratégias racionais que visam a promoção da igualdade e o respeito à diversidade étnica que caracteriza o país. Assim, conforme indicado por Outhwaite e Bottomore (1996 p. 84-85), a análise de políticas públicas precisa se pautar a partir da compreensão de como as decisões são tomadas, especialmente no que diz respeito à racionalidade na condução dessas ações.

A análise de políticas públicas diz respeito ao modo pelo qual o comportamento dos agentes políticos pode afetar as decisões. (...) Esse ramo de estudos surgiu porque os especialistas queriam compreender melhor como as decisões eram tomadas em termos concretos, em particular até que ponto elas eram (ou poderiam ser) tomadas 'racionalmente'. (Outhwaite; Bottomore, 1996, p. 84-85).

No centro das políticas desenvolvidas pelo Ministério estão estratégias focadas no combate à discriminação racial em suas diversas manifestações. A implementação de programas de conscientização, a promoção da igualdade de oportunidades e a criação de instrumentos legais que criminalizam práticas discriminatórias são elementos-chave nessa abordagem. Além disso, a busca por parcerias com organizações da sociedade civil e o estímulo à participação ativa da população reforçam a abordagem holística do Ministério para enfrentar os desafios da desigualdade racial.

Portanto, um dos pilares fundamentais das políticas do Ministério da Igualdade Racial é a busca pela inclusão social e econômica das comunidades afrodescendentes, indígenas e demais grupos étnicos minoritários. Por meio de programas específicos, o Ministério visa proporcionar oportunidades de acesso às bolsas no mercado de trabalho e também na educação (evidencia-se através da nova lei de cotas), reconhecendo que a igualdade real só pode ser alcançada quando há uma distribuição equitativa de recursos e benefícios em toda a sociedade.

Ao analisar as políticas públicas do Ministério da Igualdade Racial, é imperativo refletir sobre seu impacto efetivo e os desafios enfrentados. Avaliar o progresso alcançado, identificar lacunas e adaptar estratégias conforme as necessidades emergentes são aspectos cruciais para o contínuo aprimoramento dessas políticas. Nesse contexto, o engajamento da sociedade civil, a sensibilização da opinião pública e o diálogo interinstitucional desempenham papéis fundamentais na construção de uma nação mais inclusiva e equitativa.

Em termo práticos, o Ministério da Igualdade Racial já protagoniza atos políticos, que podem ser categorizados como política pública, tais como os Decretos e Portarias, que têm uma função fundamental para a qualificação do trabalho do Ministério.

Dessa forma, iniciando pelos decretos, surgem, em ordem cronológica, o Decreto nº 11.346, de 1º de janeiro de 2023, que aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança do Ministério da Igualdade Racial e remaneja cargos em comissão e funções de confiança (Brasil, 2023a); o Decreto nº 11.430, de 8 de março de 2023, que regulamenta o disposto no inciso I do § 9º do art. 25 e no inciso III do art. 60 da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, para dispor sobre a exigência, em contratações públicas, de percentual mínimo de mão de obra constituído por mulheres vítimas de violência doméstica, e sobre ações, pelo licitante, de equidade entre mulheres e homens no ambiente de trabalho para fins de desempate, no âmbito da administração pública federal direta, autárquica e fundacional (Brasil, 2023b); o Decreto nº 11.444, de 21 de março de 2023, que institui Grupo de Trabalho Interministerial para elaboração da proposta do Plano Juventude Negra Viva (Brasil, 2023c); o Decreto nº 11.445, de 21 de março de 2023, que institui o Grupo de Trabalho Interministerial – GTI do Cais do Valongo (Brasil, 2023d), o Decreto nº 11.447, de 21 de março de 2023, institui o Programa Aquilomba Brasil e seu Comitê Gestor (Brasil, 2023e); o Decreto nº 11.442 de 21 março de 2023, que institui Grupo de Trabalho Interministerial para a elaboração do Programa Nacional de Ações Afirmativas (Brasil, 2023f); o Decreto nº 11.443, de 21 de março de 2023, que dispõe sobre o preenchimento por pessoas negras de percentual mínimo de cargos em comissão e funções de confiança no âmbito da administração pública federal (Brasil, 2023g); o Decreto nº 11.446, de 21 de março de 2023, que institui Grupo de Trabalho Interministerial, no âmbito do Ministério da Igualdade Racial, com a finalidade de apresentar proposta para o desenvolvimento de Programa de Enfrentamento do Racismo Religioso e Redução da Violência e Discriminação contra Povos e Comunidades Tradicionais de Matriz Africana e Povos de Terreiros no Brasil (Brasil, 2023h); o Decreto nº 11.534, de 19 de maio de 2023, que institui o Grupo de Trabalho Interministerial com a finalidade de elaborar o Plano de Enfrentamento ao Assédio e Discriminação na Administração Pública Federal (Brasil, 2023i); e, por fim, o Decreto nº 11.656, de 23 de agosto de 2023, que altera o Decreto nº 4.885, de 20 de novembro de 2023, que dispõe sobre

a composição, a estruturação, as competências e o funcionamento do Conselho Nacional de Promoção da Igualdade Racial (CNPiR) (Brasil, 2023j).

Portanto, diante dos desafios inerentes à promoção da igualdade racial no Brasil, o Ministério da Igualdade Racial tem desempenhado uma importante missão na formulação e implementação de ações estratégicas. O enfoque abrangente do ministério abarca desde iniciativas voltadas para a estruturação interna, como evidenciado por ajustes na Estrutura Regimental e no Quadro Demonstrativo de Cargos, até medidas inovadoras, exemplificadas pelo estabelecimento de requisitos específicos em contratações públicas, para incluir mulheres vítimas de violência doméstica.

A criação de grupos interministeriais, dedicados a temas como racismo religioso, violência racial e discriminação no ambiente de trabalho, sinaliza uma abordagem coordenada e transversal. Programas específicos, como o Aquilomba Brasil e o Plano Juventude Negra Viva, refletem o compromisso do Ministério em direcionar esforços concretos para áreas de impacto relevante. Além disso, a adaptação constante, evidenciada por ajustes na estrutura do CNPiR, destaca a capacidade do Ministério em enfrentar dinâmicas emergentes e fortalecer sua missão na construção de uma sociedade mais justa e igualitária.

Diante do compromisso político e constante com a promoção da igualdade racial, o Ministério da Igualdade Racial tem se destacado não apenas por meio de decretos significativos, mas também na implementação de portarias estratégicas. Estas portarias surgem como instrumentos administrativos ágeis e adaptáveis, desempenham um papel fundamental na concretização das políticas propostas pelo Ministério.

Isto posto, destacam-se as Portaria nº 75, de 31 de março de 2023, no qual a ministra de estado da igualdade racial, Anielle Franco, no uso das atribuições que lhe foram conferidas pelo Decreto nº 11.346, de 2023 (Brasil, 2023a), resolve: Designar Fábio Moassab Bruni, e seu substituto eventual, em caso de afastamentos, impedimentos legais ou regulamentares e na vacância do cargo, como autoridade responsável pelas atribuições descritas no art. 40 da Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, e no art. 67 do Decreto no 7.724, de 16 de maio de 2012, no âmbito da Igualdade Racial; também há a Portaria nº 124, de 5 de maio de 2023, que altera a Portaria nº 907, de 11 de maio de 2022, que define período para a realização da V Conferência Nacional de Promoção da Igualdade Racial – V CONAPiR; a Portaria nº 180, de 14 de junho de 2023, no qual Anielle Franco, no uso de suas atribuições

que lhe foram conferidas pelo art. 87, parágrafo único, inciso II, da Constituição Federal, bem como considerando o art. 1º do Decreto nº 11.346, de 2023 (Brasil, 2023a), cumulado com o § 3º do art. 3º do Decreto nº 11.444, de 2023 (Brasil, 2023c), que institui Grupo de Trabalho Interministerial para elaboração da proposta do Plano Juventude Negra Viva; na Portaria nº 190, de 22 de junho de 2023 a ministra, no uso de suas atribuições e tendo em vista o disposto no art. 33 da Medida Provisória nº 1.154, de 1º de janeiro de 2023 convertida na Lei nº 14.600, de 2023 (Brasil, 2023n), e no Decreto nº 11.444, de 2023 (Brasil, 2023c), e considerando o que consta no Processo Administrativo nº 21290.201014/2023-03, resolve: Art. 1º Tornar pública a abertura do processo de consulta pública para a construção do Plano Juventude Negra Viva; na Portaria nº 222, de 20 de julho de 2023, a ministra, no uso das atribuições que lhe foram conferidas pelo art. 87, parágrafo único, inciso II, da Constituição Federal de 1988, considerando o disposto no art. 5º, §§ 1º e 4º, do Decreto nº 11.529, de 16 de maio de 2023, no art. 40 da Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, e no art. 5º, § 4º, do Decreto nº 8.777, de 11 de maio de 2016, com base no que consta dos autos processo 21290.200407/2023-91, resolve: Art. 1º Revogar a Portaria nº 75, de 31 de março de 2023, do Ministério da Igualdade Racial, publicada na Seção 2 do número 64 do Diário Oficial da União, de 3 de abril de 2023; a Portaria nº 237, de 7 de agosto de 2023, assim, torna pública a abertura de processo de consulta pública para a elaboração do Programa Nacional de Ações Afirmativas; chegando no fim, a Portaria nº 13, de 22 de agosto de 2023; organizada para criar o Comitê Gerencial de Integridade, Transparência, Ética e Responsabilização no âmbito da estrutura de governança interna do Ministério da Igualdade Racial; já a Portaria nº 290, de 31 de agosto de 2023, objetiva alterar a Portaria nº 8, de 11 de fevereiro de 2014, que dispõe sobre a adesão ao Sistema Nacional de Promoção da Igualdade Racial; e, por fim, a Portaria Interministerial nº 3, de 5 de setembro de 2023, que institui o Programa Esperança Garcia – Trajetórias Negras na Advocacia Pública Nacional (Brasil, 2023).

As portarias são instrumentos administrativos que desempenham um dever fundamental na regulamentação e organização das atividades da instituição. Ao estabelecer as diretrizes operacionais, elas atribuem responsabilidades e delineiam procedimentos específicos para a implementação das políticas e ações propostas pelo MIR. Assim, esses documentos com sentido normativos refletem a dinâmica e a adaptabilidade da abordagem do Ministério, proporcionando agilidade na resposta

às demandas emergentes e na busca por soluções concretas para os desafios enfrentados na promoção da igualdade racial no Brasil.

Por conseguinte, fica evidente que ao estabelecerem diretrizes operacionais, metas específicas e procedimentos, as portarias revelam-se como ferramentas essenciais para a efetividade e eficiência na execução das ações voltadas para a equidade racial. Este conjunto de normativas reforça o compromisso do governo em buscar soluções pragmáticas e ágeis para os desafios contemporâneos relacionados à promoção dos princípios constitucionais.

Por fim, a melhor maneira de efetivar uma política pública é por meio da criação de lei para que, por ter origem em um Ministério, ela supere a sua essência de política de governo e se consolide como uma política de Estado, de forma definitiva a participar da vida social daquela nação. Neste cenário, o Ministério atuou de forma ativa no processo de criação e construção da Lei nº 14.518, de 4 de janeiro de 2023, que inscreve o nome de Antonieta de Barros no Livro dos Heróis e Heroínas da Pátria (Brasil, 2023k); na Lei nº 14.519, de 5 de janeiro de 2023, que institui o Dia Nacional das Tradições das Raízes de Matrizes Africanas e Nações do Candomblé (Brasil, 2023l); na Lei nº 14.532, de 11 de janeiro de 2023, que altera a Lei nº 7.716, de 5 de janeiro de 1989 (Lei do Crime Racial), e o Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal), para tipificar como crime de racismo a injúria racial, prever pena de suspensão de direito em caso de racismo praticado no contexto de atividade esportiva ou artística e prever pena para o racismo religioso e recreativo, e para o praticado por funcionário público (Brasil, 2023m); e na Lei nº 14.600, de 2023 (Brasil, 2023n), que conforme supracitada, dispõe sobre a conversão da medida provisória da organização da estrutura do governo.

4 Conclusão

Neste ensaio, as razões e os fundamentos das propostas de políticas públicas do Ministério da Igualdade Racial foram evidenciadas, ao passo que, é possível notar o seu esforço em alinhar o caminho da equidade no Brasil que é presente (e com destaque) na Carta Magna. A abordagem de documentos relevantes para atos políticos, tais como decretos, leis e também portarias representam avanços no reconhecimento do governo na promoção dos direitos de grupos historicamente marginalizados.

O Ministério da Igualdade Racial, assim, alia-se diretamente com os movimentos sociais, e figura também um espaço de protagonismo nesse processo quando orienta

as instituições, os servidores e os cidadãos em direção a uma compreensão mais fundamentada e profunda das disparidades históricas e incentivando ações que visam superar essas desigualdades. Dessa forma, a sua contribuição para uma visão mais abrangente sobre o papel do Estado na promoção da equidade racial já nasce eficaz a partir do momento em que cumpre os objetivos de ressaltar a importância de políticas públicas eficazes e inclusivas.

Desse modo, infere-se que o caminho da equidade constitui uma jornada contínua e multifacetada, demandando não apenas a criação de políticas específicas, mas também a promoção de uma consciência coletiva que valorize e celebre a diversidade. O Ministério da Igualdade Racial, por meio de suas ações e leis implementadas, oferece uma direção de como as instituições governamentais podem desempenhar um papel fundamental na construção de uma sociedade mais justa, respeitosa e igualitária para todos os cidadãos brasileiros.

5 Referências

ALMEIDA, Silvio de. **Racismo Estrutural: Feminismos plurais**. 1. ed. São Paulo: Jandaíra, 2021.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso: 1 nov. 2023.

BRASIL. **Decreto nº 11.346, de 1º de janeiro de 2023**. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança do Ministério da Igualdade Racial e remaneja cargos em comissão e funções de confiança. 2023a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/decreto/D11346.htm. Acesso em: 15 nov. 2023.

BRASIL. **Decreto nº 11.430, de 8 de março de 2023**. Regulamenta a Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, para dispor sobre a exigência, em contratações públicas, de percentual mínimo de mão de obra constituída por mulheres vítimas de violência doméstica e sobre a utilização do desenvolvimento, pelo licitante, de ações de equidade entre mulheres e homens no ambiente de trabalho como critério de desempate em licitações, no âmbito da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. 2023b. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/decreto/D11430.htm. Acesso em: 15 nov. 2023.

BRASIL. **Decreto nº 11.444, de 21 de março de 2023**. Institui Grupo de Trabalho Interministerial para elaboração da proposta do Plano Juventude Negra Viva. 2023c. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/decreto/D11444.htm. Acesso em: 15 nov. 2023.

BRASIL. **Decreto nº 11.445, de 21 de março de 2023.** Institui o Grupo de Trabalho Interministerial do Cais do Valongo. 2023d. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/decreto/D11445.htm. Acesso em: 15 nov. 2023.

BRASIL. **Decreto nº 11.447, de 21 de março de 2023.** Institui o Programa Aquilomba Brasil e o seu Comitê Gestor. 2023e. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/decreto/D11447.htm. Acesso em: 15 nov. 2023.

BRASIL. **Decreto nº 11.442, de 21 de março de 2023.** Institui Grupo de Trabalho Interministerial para a elaboração do Programa Nacional de Ações Afirmativas. 2023f. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/decreto/D11442.htm. Acesso em: 15 nov. 2023.

BRASIL. **Decreto nº 11.443, de 21 de março de 2023.** Dispõe sobre o preenchimento por pessoas negras de percentual mínimo de cargos em comissão e funções de confiança no âmbito da administração pública federal. 2023g. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/decreto/d11443.htm. Acesso em: 15 nov. 2023.

BRASIL. **Decreto nº 11.446, de 21 de março de 2023.** Institui Grupo de Trabalho Interministerial, no âmbito do Ministério da Igualdade Racial, com a finalidade de apresentar proposta para o desenvolvimento de Programa de Enfrentamento do Racismo Religioso e Redução da Violência e Discriminação contra Povos e Comunidades Tradicionais de Matriz Africana e Povos de Terreiros no Brasil. 2023h. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/decreto/D11446.htm. Acesso em: 15 nov. 2023.

BRASIL. **Decreto nº 11.534, de 19 de maio de 2023.** Institui Grupo de Trabalho Interministerial, com a finalidade de elaborar proposta do Plano de Enfrentamento ao Assédio e à Discriminação na Administração Pública Federal. 2023i. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/decreto/D11534.htm. Acesso em: 15 nov. 2023.

BRASIL. **Decreto nº 11.656, de 23 de agosto de 2023.** Altera o Decreto nº 4.885, de 20 de novembro de 2003, que dispõe sobre a composição, a estruturação, as competências e o funcionamento do Conselho Nacional de Promoção da Igualdade Racial. 2023j. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/decreto/D11656.htm. Acesso em: 15 nov. 2023.

BRASIL. **Lei nº 14.518, de 4 de janeiro de 2023.** Inscreve o nome de Antonieta de Barros no Livro dos Heróis e Heroínas da Pátria. 2023k. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/lei/L14518.htm. Acesso em: 16 nov. 2023.

BRASIL. **Lei nº 14.519, de 5 de janeiro de 2023.** Institui o Dia Nacional das Tradições das Raízes de Matrizes Africanas e Nações do Candomblé. 2023l. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/lei/L14519.htm. Acesso em: 16 nov. 2023.

BRASIL. **Lei nº 14.532, de 11 de janeiro de 2023.** Altera a Lei nº 7.716, de 5 de janeiro de 1989 (Lei do Crime Racial), e o Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal), para tipificar como crime de racismo a injúria racial, prever pena de suspensão de direito em caso de racismo praticado no contexto de atividade esportiva ou artística e prever pena para o racismo religioso e recreativo e para o praticado por funcionário público. 2023m. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/lei/L14532.htm. Acesso em: 16 nov. 2023.

BRASIL. **Lei nº 14.600, de 19 de junho de 2023.** Estabelece a organização básica dos órgãos da Presidência da República e dos Ministérios; altera as Leis nºs 9.984, de 17 de julho de 2000; 9.433, de 8 de janeiro de 1997; 8.001, de 13 de março de 1990; 14.204, de 16 de setembro de 2021; 11.445, de 5 de janeiro de 2007; 13.334, de 13 de setembro de 2016; 12.897, de 18 de dezembro de 2013; 8.745, de 9 de dezembro de 1993; 9.069, de 29 de junho de 1995; e 10.668, de 14 de maio de 2003; e revoga dispositivos das Leis nºs 13.844, de 18 de junho de 2019; 13.901, de 11 de novembro de 2019; 14.261, de 16 de dezembro de 2021; e as Leis nºs 8.028, de 12 de abril de 1990, e 14.074, de 14 de outubro de 2020. 2023n. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/lei/L14600.htm. Acesso em: 15 jan. 2024.

BRASIL. **Portaria nº 75, de 31 de março de 2023.** Brasília: Ministério da Igualdade Racial, 2023o. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-n-75-de-31-de-marco-de-2023-474584338>. Acesso em: 16 nov. 2023.

BRASIL. **Portaria nº 124, de 5 de maio de 2023.** Brasília: Ministério da Igualdade Racial, 2023b. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-n-124-de-5-de-maio-de-2023-481510686>. Acesso em: 16 nov. 2023.

BRASIL. **Portaria nº 180, de 14 de junho de 2023.** Brasília: Ministério da Igualdade Racial, 2023c. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-n-180-de-14-de-junho-de-2023-489815244>. Acesso em: 16 nov. 2023.

BRASIL. **Portaria nº 190, de 22 de junho de 2023.** Brasília: Ministério da Igualdade Racial, 2023d. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-n-190-de-22-de-junho-de-2023-491660013>. Acesso em: 16 nov. 2023.

BRASIL. **Portaria nº 222, de 20 de julho de 2023.** Brasília: Ministério da Igualdade Racial, 2023e. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-n-222-de-20-de-julho-de-2023-497891645>. Acesso em: 16 nov. 2023.

BRASIL. **Portaria nº 237, de 7 de agosto de 2023**. Brasília: Ministério da Igualdade Racial, 2023f. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-n-237-de-7-de-agosto-de-2023-501493659>. Acesso em: 16 nov. 2023.

BRASIL. **Portaria nº 13, de 22 de agosto de 2023**. Brasília: Ministério da Igualdade Racial, 2023g. Disponível em: <https://www.gov.br/igualdaderacial/pt-br/aceso-a-informacao/institucional/legislacao/portarias-1/boletim-de-servico-n09.pdf/view>. Acesso em: 16 nov. 2023.

BRASIL. **Portaria nº 290, de 31 de agosto de 2023**. Brasília: Ministério da Igualdade Racial, 2023h. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-n-290-de-31-de-agosto-de-2023-507356441>. Acesso em: 16 nov. 2023.

BRASIL. **Portaria Interministerial nº 3, de 5 de setembro de 2023**. Brasília: Ministério da Igualdade Racial, 2023i. Disponível em: <https://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=06/09/2023&jornal=515&pagina=16&totalArquivos=173>. Acesso em: 16 nov. 2023.

DECLARAÇÃO DE DURBAN E PLANO DE AÇÃO: **III Conferência Mundial de Combate Ao Racismo, Discriminação Racial, Xenofobia e Intolerância Correlata**. 2001. Disponível em: https://brasil.un.org/sites/default/files/2021-10/declaracao_durban.pdf. Acesso: 1 nov. 2023.

FREY, K. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. **Planejamento e Políticas Públicas**. Brasília, IPEA: n. 21, p. 211-259, jun. 2000.

GONZÁLEZ, Lélia. **Primavera para as rosas negras**: Lélia Gonzalez em primeira pessoa. Diáspora Africana: Editora Filhos da África, 2018.

MELAZZO, Everaldo Santos. Problematizando o conceito de políticas públicas: Desafios à análise e à prática do planejamento e da gestão. **Revista Tópos**, v. 4, n. 2, p. 9-32, 2010.

MOREIRA, A. J. **Pensando como um negro: ensaio de hermenêutica jurídica**. 1. ed. São Paulo: Contracorrente, v. 1. 312p, 2019.

OUTHWAITE, W.; BOTTOMORE, T. (Ed.). **Dicionário do pensamento social do século XX**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1996.

Observação participante no ciclo de políticas públicas

LUIZA DOS SANTOS FAGUNDES

Graduanda em Políticas Públicas pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

SUMÁRIO: *1 Introdução • 2 Metodologia • 3 Conanda e teoria dos múltiplos fluxos • 4 Ministérios e agenda governamental • 5 O ciclo de políticas públicas e a Casa Civil • 6 Conclusão • 7 Referências.*

RESUMO: O presente ensaio busca compreender a experiência do intercâmbio como uma observação participante, relacionando a experiência e os conceitos utilizados no curso de Bacharelado em Políticas Públicas, compreendendo a teoria e a prática na análise de criação de políticas públicas.

PALAVRAS-CHAVE: Observação participante • políticas públicas • ato administrativo • ciclo de políticas públicas.

1 Introdução

A experiência proporcionada pelo Programa de intercâmbio da Secretaria Especial para Assuntos Jurídicos da Casa Civil da Presidência da República possibilitou uma maior compreensão da realidade material por trás do ciclo de políticas públicas, principalmente na parte final do ciclo quando o ato normativo está em vias de ser aprovado. A compreensão de formação de leis e decretos nacionais ampliou a perspectiva de atores envolvidos na produção de uma política pública, como também possibilitou a constatação empírica de conceitos essenciais para a área de políticas públicas. O ensaio conta com sete seções, esta seção como introdução, a metodologia utilizada no trabalho, a experiência do Conanda e a sua relação com a teoria dos múltiplos fluxos. Na próxima seção relaciono a visita aos ministérios ao conceito de *Setting* ou agenda governamental e equilíbrio pontuado. Posteriormente é realizada uma aproximação da vivência na Casa Civil com o ciclo de políticas públicas, por fim há a conclusão e as referências do ensaio. Ademais, podemos compreender o ensaio como uma incursão tanto da práxis quanto da teoria do campo de públicas na conjuntura de setembro de 2023, ano de novo governo, fim da crise mundial sanitária e a volta do Programa de Intercâmbio da Secretaria Especial para Assuntos Jurídicos da Casa Civil da Presidência da República.

2 Metodologia

O presente ensaio utiliza a metodologia etnográfica com base no autor Tim May, pois entende que no intercâmbio fora realizada uma verdadeira imersão e se pode interpretar tal fato como um trabalho de campo, onde foi possível compreender por meio da observação direta as relações existentes na instituição da Casa Civil da Presidência da República e posteriormente analisar o funcionamento do ciclo de políticas públicas na prática. Tim May afirma que o etnógrafo é um instrumento de coleta de dados, e que, “fazer parte do mundo social que estudamos não é uma questão de compromisso metodológico, é um fato existencial”, o autor defende o termo observação participante visto que o processo etnográfico é realizado por meio da reflexividade¹ de vivências em determinado espaço tempo. Logo, a experiência do intercâmbio contou com o deslocamento do Estado do Rio Grande do Sul até o Distrito Federal para então vivenciar o dia a dia da Casa

1 Reflexividade na pesquisa é um processo de análise crítica do tipo de conhecimento produzido e de como este é gerado.

Civil, almoços no mesmo restaurante em que todos os servidores e funcionários se alimentam, assim como a observação da rotina do lugar e a convivência com outros intercambistas durante os 14 dias de atividades, início no dia 21 de agosto de 2023 e encerramento no primeiro dia de setembro do mesmo ano. Também nos foram oferecidas aulas expositivas, visitas guiadas para conhecer as instituições públicas e um curso de elaboração de notas técnicas. Para além da análise de observação participante, relaciono também neste ensaio alguns textos teóricos da área de conhecimento do campo de políticas públicas estudados durante minha graduação.

3 Conanda e Múltiplos Fluxos

No quarto dia de intercâmbio, mais especificamente na manhã do dia 28 de setembro, tivemos a oportunidade de participar de uma reunião do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente e apesar de não conseguirmos permanecer durante toda a reunião, visto que a mesma passaria por um intervalo para o almoço e continuaria pela tarde, me chamou bastante atenção o assunto que estava sendo abordado: casos de violência praticados por adolescentes e jovens adultos contra outros pré-adolescentes e adolescentes que participam de canais na plataforma Discord. As violências realizadas por estes jovens variam desde atos de crueldade contra animais até inúmeros casos de estupros coletivos, tanto virtuais como presencialmente após atraírem as vítimas de um estado para outro. A questão levantada pelo conselho emergiu na sociedade brasileira por meio de uma reportagem realizada pelo programa de televisão *Fantástico* exibido em 30 de abril do mesmo ano. Posteriormente as violências registradas na plataforma resultaram em mais três reportagens aprofundando o debate e alertando os responsáveis de crianças e adolescentes. Observa-se uma relação entre esses fatos e a teoria de múltiplos fluxos de Kingdon, mais especificamente o conceito de *policy windows* ou janelas de oportunidade, as quais são influenciadas pelo fluxo dos problemas, conforme explicado na seguinte citação:

De acordo com o autor, uma oportunidade para a mudança surge quando um novo problema consegue atrair a atenção do governo (por meio de indicadores, eventos ou feedback), ou quando mudanças são introduzidas na dinâmica política (principalmente mudanças no clima nacional e mudanças dentro do governo).

O fluxo de soluções (*policy stream*) não exerce influência direta sobre a agenda: as propostas, as alternativas e as soluções elaboradas nas comunidades [*policy communities*] chegam à agenda apenas quando problemas percebidos, ou demandas políticas, criam oportunidades para essas idéias. (Capella, 2006, p. 30).

De acordo com o fluxo de problemas, a situação de crianças e adolescentes que estão presentes na plataforma referida e internet de uma maneira geral estão passíveis de sofrer violência ou perpetuá-la. A questão que emergiu na mídia como problema social agora se tornou um problema público e atraiu maior visibilidade. Quando o Conanda se atenta para olhar a situação relatada a priori, estamos falando do fluxo político. Um elemento fundamental que pude observar na reunião foi o *humor nacional* que pode ser descrito como um sentimento presente na população durante determinado tempo, esse humor pode ter sido inflamado pelas reportagens que expuseram a vulnerabilidade de crianças e adolescentes no meio digital, promovendo este debate no Conselho no dia em que nós, intercambistas, estávamos presentes em detrimento de outras pautas. O Conselho também é um elemento importante do fluxo político. Quando pensamos em forças políticas organizadas, o Conanda é um ótimo exemplo, tendo em vista que o mesmo possui representantes do Poder Executivo e representantes de entidades não governamentais que atuam na promoção e defesa dos direitos da população infanto-juvenil. A janela de oportunidades ocorre quando há uma conexão entre os fluxos. A presença naquela reunião só me foi possível graças ao programa de intercâmbio e através dela pude vislumbrar essa abertura de uma nova janela de oportunidade para a garantia de direitos das crianças e adolescentes. O fluxo de soluções foi a peça faltante para a concretização da oportunidade de mudança. Todavia, o Estatuto da Criança e Adolescente (ECA) possui as diretrizes para uma política com viabilidade técnica. Em minha experiência como bolsista do Programa de Prestação de Serviços à Comunidade (PPSC/UFRGS), pude me aprofundar em estudos sobre o ECA, e visto que o mesmo baseia-se na doutrina de proteção integral da criança e do adolescente, podemos perceber o quanto as situações que ocorrem pela internet e que violam os direitos das pessoas em desenvolvimento já possuem base legal para serem enfrentadas de maneira ampla pelo poder público a fim de preservar crianças, adolescentes e jovens.

4 Ministérios e Agenda

Visualmente o Ministério das Mulheres estava inacabado, de maneira que durante a reunião com as secretárias executivas era possível ouvir o som de furadeiras e outros instrumentos de obra sendo utilizados. Faça esse relato para trazer à tona a história de desmonte desse Ministério destinado especialmente à mulher brasileira. Tais ações vêm ocorrendo desde 2015 quando o ex-presidente

Michel Temer modificou o status de Ministério para Secretaria, e então incorporou a Secretaria às pastas de Igualdade Racial e Direitos Humanos, criando assim um novo Ministério que abrange outras questões, mas remove a exclusividade do *pensar políticas* e da garantia dos direitos das mulheres. Já no governo de Jair Bolsonaro, mais pastas foram comprimidas, entre elas as da população identificada como LGBT e a de povos indígenas, no Ministério que foi renomeado Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania. À luz da teoria do equilíbrio, que nos mostra que as políticas públicas passam por um longo período de estabilidade e possuem mudanças de maneira lenta e “seguida por choques externos aos monopólios políticos, resultando em reorientação ou mudanças políticas de larga escala” (Carvalho, 2018, p.91), podemos perceber a recente eleição presidencial como um caso de choque externo que buscava reorientar as políticas públicas, fortalecendo algumas e descontinuando outras.

Na década de 1990, Frank Baumgartner e Bryan Jones (2009) aplicaram a noção de equilíbrio pontuado ao processo de política pública, onde longos períodos de estabilidade na formulação de políticas são ocasionalmente interrompidos por mudanças em grande escala. Antes desse trabalho, os modelos de política pública enfatizavam a mudança gradual e o equilíbrio entre os diferentes interesses envolvidos. Mudanças podiam ocorrer por meio de eleições, mas também por um processo gradual, entre uma política e outra, no que os estudiosos da administração pública chamam de subsistemas de políticas. (Brasil, F e Jones, B, 2020).

Durante o programa realizamos visitas aos novos Ministérios, e outros elevados novamente ao status de Ministério da Igualdade Racial, Ministério dos Direitos Humanos, Ministério das Mulheres, Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima e ao Ministério das Relações Exteriores, nesse, foi possível visualizar o início de uma formação de agenda governamental. Segundo a literatura, o conceito de agenda-setting, é quando um tema se torna do interesse do formulador de políticas públicas. Segundo o volume de problemas públicos que demandam formulações de políticas e a complexidade presente na atual conjuntura política do país, a entrada do tema na agenda de tomada de decisões pode vir a ser adiada para um momento que pareça mais oportuno. A troca de governo em janeiro de 2023, que possibilitou o aumento de Ministérios e de pastas, tornou propícia a entrada de novas questões na agenda governamental, como ocorreu com a criação do Ministério dos Povos Indígenas, trazendo a pauta dos povos originários para o cenário nacional. Cabe

ressaltar que para um tema entrar na agenda, o mesmo deve passar por um processo de peneiração, onde só as propostas possíveis de execução seguem em frente.

Agenda-setting é definido, portanto, como um processo de transformar questões privadas em públicas, e essas em prioridades governamentais. Os autores definiram o termo agenda como “a general set of political controversies that will be viewed as falling within the range of legitimate concerns meriting the attention of the polity” (Cobb & Elder, 1971, p. 905) e avançaram, ainda, para uma concepção mais detalhada de “agenda institucional” definida como “to denote a set of concrete items scheduled for active and serious consideration by a particular institutional decision-making body” (Cobb & Elder, 1971, p. 906). Entre esses dois conceitos de agenda, os autores mostraram, de forma ainda inicial, de que forma um tema poderia transitar, movendo-se de uma agenda geral (ou sistêmica) para a agenda institucional. Uma inovação trazida por Kingdon (1984) – a agenda decisional – mostra um processo em movimento (Brasil, F e Jones, B, 2020)

Pensando na construção de políticas públicas realizadas pelos ministérios, muitas vezes a coalizão de defesa (MCD) também conhecida como Advocacy Coalition Framework (ACF) é utilizada para a criação de uma política transversal, que envolve mais de uma pasta ministerial. Para maior compreensão, primeiro será ilustrada a operacionalidade do conceito, para então debater o caso brasileiro da tomada de decisão da autonomia do banco central, neste exemplo podemos entender a coalizão entre partidos e suas crenças. De acordo com o texto “análise de políticas públicas na perspectiva de coalizões de defesa” de Victor Manuel Barbosa Vicente, o modelo de coalizão de defesa se caracteriza pela união de diferentes grupos que compartilham as mesmas crenças sobre assuntos políticos fundamentais. O modelo de coalizão de defesa possui subsistemas, o qual é descrito como ambiente no qual ocorre o processo político entre o conjunto de atores, tanto individuais quanto coletivos, interessados em efetuar uma política pública que mais se aplica aos seus valores e crenças fundamentais. Tais atores podem ser compostos tanto por jornalistas, personalidades, cientistas, sociedade civil, juntamente dos demais atores políticos já conhecidos. O modelo de coalizão assume a possibilidade de atrito entre os atores de uma mesma coalizão, visto que os mesmos podem discordar em pormenores da política. Cabe ressaltar que na maior parte dos casos, há uma coalizão dominante dentro do mesmo subsistema, com maior sucesso nas articulações políticas e em realizar suas metas. Uma política exemplo de dois Ministérios que trabalham em coalizão é a Política Nacional de Atenção Integral à Saúde das Mulheres

(PNAISM). Tanto o Ministério da Saúde e o Ministério das Mulheres realizaram a coalizão para a produção de uma política específica para a saúde das mulheres brasileiras.

5 Casa Civil, Ciclo de Políticas Públicas e Nota SAJ

Vivenciei a Casa Civil estando sempre junto dos outros intercambistas e da equipe coordenadora do intercâmbio, que estava nos guiando pelos espaços. Passamos a maior parte dos dias neste prédio, nos reuníamos na Sala de Reuniões da Secretaria Especial para Assuntos Jurídicos (SAJ) e realizamos também cursos no anexo da Casa Civil, o que posteriormente resultou na elaboração de notas técnicas que estavam embasadas e seguindo as normativas da SAJ. Para elaborar uma nota técnica sobre um projeto de lei é necessário compreender as tramitações de atos normativos no Poder Executivo Federal, entender o projeto de lei desde quando ele é uma proposição de algum ministro e então verificar as tramitações pelas quais ele deve passar. O ato normativo não é nada mais nada menos que a política pública em si, as diretrizes para a ação prática de tal política, e o que aprendemos com o processo é que um projeto de lei remete ao ciclo de políticas públicas. Segundo Leonardo Secchi, o ciclo de políticas públicas possui essencialmente sete fases: a identificação do problema, formação da agenda, formulação de alternativas, tomada de decisão, implementação, avaliação e extinção. A fase da avaliação é quando a política já está circulando há algum tempo e então podemos nos dedicar para realizar uma análise dela, se atingiu seus objetivos e metas, como se encontra a problemática que ela visava alterar e o que poderia ser melhorado em sua aplicação. Durante o intercâmbio observei mais momentos de produção de novas políticas do que de análises de políticas já anteriormente consolidadas. O programa de intercâmbio me fez entender como construir uma política a partir de um ato normativo e como realizar um bom ato normativo que seja efetivo. Quando estudamos a fase de extinção da política pública entendemos que ela ocorre quando o problema público foi solucionado, não havendo mais a necessidade de ter uma política pública para mitigá-lo. Entretanto, só se chega nesta fase nos países desenvolvidos. Tende a não ocorrer com frequência em nosso país, considerado subdesenvolvido. Casos contrários à tendência se dão por forças políticas que desejem interromper alguma política já vigente. Neste texto, a sexta e sétima fase do ciclo de políticas públicas não é utilizado na análise.

Todos os processos presentes na criação de um ato normativo estão contemplados nas cinco primeiras fases do ciclo. Primeiramente, irei comentar sobre a identificação de algum problema. Cabe às pastas ministeriais tomar a frente na identificação de problemas sociais que podem vir a se tornar, ou já são, problemas públicos, e pensar nas possibilidades de organizar sua entrada na agenda governamental. A partir dessa identificação, é realizada a exposição de motivos do porquê tal questão necessita de uma política pública, a qual é enviada por meio eletrônico para a Casa Civil da Presidência da República. Essa exposição de motivos pode ser interpretada como uma proposta de ato normativo. Secchi defende que a agenda é um conjunto de problemas que são considerados relevantes e precisam ser resolvidos, podendo ser distinguidos como agenda política (problemas que os atores políticos julgam merecer uma intervenção pública) e agenda institucional (problemas em que o poder público já deliberou a necessidade de intervenção). A agenda é um espaço de disputa, como fora dito anteriormente, e questões privadas podem ser consideradas públicas, como por exemplo a criação de um Ministério dos Povos Originários e de uma Secretaria tornar-se novamente um Ministério, como o Ministério da Mulher. Tais questões podem ser consideradas no âmbito privado ou individual e então passam para a agenda governamental por meio de demanda e pressão popular. Tanto a primeira quanto a segunda fase do ciclo de políticas públicas estão presentes na criação e tramitação da exposição de motivos enviada via correio eletrônico pelos Ministérios. Na terceira fase temos então a formulação de alternativas pela criação do projeto de lei, o ato normativo que delimita e dá forma à ação da política pública. “A etapa de construção de alternativas é o momento em que são elaborados métodos, programas, estratégias ou ações que poderão alcançar os objetivos estabelecidos. Um mesmo objetivo pode ser alcançado de várias formas, por diversos caminhos” (Secchi, 2014, Pág 37). Dentre os caminhos descritos pelo autor, creio que os mecanismos que mais se encaixam no que propõe o ato normativo são os mecanismos de conscientização² e soluções técnicas³ e em alguns casos o projeto de lei também pode possuir o mecanismo de coerção para atingir a meta desejada. Ademais, a criação do projeto de lei também pode ser enquadrada na quarta fase, chamada de tomada de decisão, que representa o momento em que os atores conseguem conduzir o interesse e em que os objetivos e

2 Influenciar comportamento por meio da construção e apelo ao senso de dever moral. (Secchi, 2014, p. 38.).

3 Não influenciar diretamente, mas sim aplicar soluções práticas que venham a influenciar o comportamento de forma indireta. (Secchi, 2014, p. 38.).

métodos da política são explicados para auxiliar na compreensão da aplicabilidade e então auxiliar na decisão. Neste momento da quarta fase, recorro da aula que tivemos no intercâmbio com Ana Paula Andrade de Melo acerca da importância da forma de um ato normativo para que a política seja compreensiva ao público geral. Uma norma deve ser bem escrita e redigida para que não haja a possibilidade do não cumprimento da política, o que acabaria por resultar na permanência do problema público e ineficiência da política. Secchi salienta que o ciclo de políticas públicas funciona principalmente como um esquema visual, organizando a vida política de uma forma fácil de compreender. Entretanto, como foi visto no relato acima sobre o ciclo de políticas públicas e os processos que um projeto de lei leva para se tornar de fato um ato normativo, muitas fases podem se misturar, ocorrendo simultaneamente ou até mesmo em ordem alternada. Desse modo, o esquema visual acaba por não retratar a dinâmica que pode ocorrer na materialidade, nem a vida de uma política pública. Noto que, infelizmente, vemos em nosso país uma grande despolitização por parte das pessoas, desde a compreensão da política como forma de organização da vida comum e de local de decisão. Similarmente, falta à maior parte da população a compreensão dos trâmites que ocorrem e são necessários para a aprovação de uma política pública dentro da democracia que vivemos. Quanto a isso cabem muitas reflexões acerca da busca de maneiras de organização popular para a garantia de direitos.

Compreendendo isto, voltando a associar as fases do ciclo de políticas públicas com a observação participativa realizada no intercâmbio, eu e os demais intercambistas aprendemos a realizar uma nota SAJ, que tem como objetivo relatar sobre questões que geraram um projeto de lei, a tramitação processual que o ato administrativo realizou nos Ministérios, assim como as decisões governamentais que buscam reduzir os possíveis riscos interpretativos, legais e constitucionais. O objetivo final é dar maior segurança ao Presidente da República quanto à sanção ou veto de determinado ato administrativo. Em tese, podemos considerar o trabalho efetuado pela SAJ como parte da quinta fase, visto que “A fase de implementação é aquela em que regras, rotinas e processos sociais são convertidos de intenções em ações” (Secchi, 2014, p. 44). Esta consideração é especialmente pertinente quando pensamos que a nota SAJ é o último processo antes de um projeto se tornar um ato administrativo de fato.

6 Conclusão

O intercâmbio possibilitou um mergulho no mundo da administração pública, sendo possível perceber diversos signos da importância e seriedade dos ambientes visitados, como a roupa formal e os muitos seguranças armados na parte externa da Casa Civil, a sofisticação de alguns espaços em detrimento de outros, assim como os blazers e gravatas. As representações simbólicas de poder e de classe em um espaço que também é simbólico e reprodutor de comportamentos e gestos são tópicos da seguinte citação:

os campos especializados de produção cultural, como arte, ciência, religião e a mídia (dissecados em *As regras da arte*, *Para uma sociologia da ciência e Sobre a televisão*), nos quais são produzidas e disseminadas representações autoritárias do mundo social; e a esfera pública, situada na interseção do campo político com o Estado burocrático, reorganizada como o “banco central do poder simbólico”, envolvida no arbitramento de disputas sobre categorias e na certificação de identidades. (Wacquant, 2013, p. 89).

De fato, senti que aquele espaço não limitado ao do Poder Executivo estava repleto de poder simbólico. Estar no local e poder vivenciar o dia de atores que definem a agenda nacional foi muito significativo para meus estudos. Em todos os lugares que já atuei durante a graduação de Políticas Públicas, tanto na área da saúde quanto na assistência social, sempre atuei como burocrata de nível de rua, ou seja como uma agente do estado responsável pela entrega direta de políticas e serviços públicos aos cidadãos (Cavalcante; Lotta; Pires, 2018, p. 229). Estar presente neste espaço me possibilitou compreender diversos conceitos do campo de políticas públicas de forma empírica, em especial quando entrei no Ministério das Mulheres e ficou nítido o desmonte de políticas voltadas para as *minorias*, que na verdade são mais da metade da população brasileira. Segundo o IBGE, a população brasileira é composta por cerca de 104,5 milhões de mulheres e 98,5 milhões de homens. As mulheres são 51,1% enquanto os homens 48,5% da população brasileira.

Os direitos são resultados de construções sociais de um determinado tempo histórico e representam conquistas quando são promulgados a partir de leis ou decretos:

E quando se fala em direitos a perspectiva histórica não é uma perspectiva apenas desejável, é uma perspectiva imprescindível. Porque os direitos não crescem como as bananas, ou como as maçãs, das árvores, os direitos não caem do céu, os direitos são produtos sociais, os direitos são conquistados, mas também perdidos. Se alguém me perguntasse se eu conheço alguma forma de perder direitos, eu responderia que conheço uma forma, não sei se é infalível, mas é muito boa. Uma boa forma de perder um direito é naturalizá-lo. Quando nós perdemos de vista a origem histórica de um direito nós estamos preparados para perdê-lo. (Méndez, 2017, p. 33).

Em concordância com Méndez (2017), cabe ressaltar a importância de não compreender os direitos como imutáveis, pois, após sua conquista por meio de diversos níveis de mobilização, esses ainda não podem ser compreendidos enquanto permanentes e estão sempre em disputa no âmbito político e ideológico.

7 Referências

BRASIL, Felipe Gonçalves; JONES, Bryan D. Agenda setting: mudanças e a dinâmica das políticas públicas - uma breve introdução. **Revista de administração pública**. Rio de Janeiro 54(6):1486-1497, nov. - dez. 2020.

CAPELLA, A. C. N. Perspectivas teóricas sobre o processo de formulação de políticas públicas. *In*: HOCHMAN, G. *et al.* (Organizadores). **Políticas públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: Fiocruz, p. 87-121, 2007.

CAVALCANTE, S.; LOTTA, G.; PIRES, R. . **Contribuições dos estudos sobre burocracia de nível de rua**. *In*: PIRES, R., LOTTA, G.; OLIVEIRA, V. (Organizadores). Burocracia e políticas públicas no Brasil: interseções analíticas. 1. ed. Brasília: IPEA/ENAP, v. 1, p. 227-246, 2018.

IBGE. **Conheça o Brasil** População - quantidade de homens e mulheres. Disponível em: <https://educa.ibge.gov.br/jovens/conheca-o-brasil/populacao/18320-quantidade-de-homens-e-mulheres.html>. Acesso em: 20 nov. 2023

MAY, Tim. **Observação participante**: perspectivas e prática. *In*: Pesquisa Social: questões, métodos e processos. Porto Alegre: Artmed, p. 173-203, 2004.

MÉNDEZ, E. G. A criança e seus direitos na América Latina: quando o passado ameaça o futuro. *In*: CRAIDY, C.; SZUCHMAN, K. (Organizadores). **Socioeducação**: Fundamentos e Práticas. Porto Alegre: Editora UFRGS, 2017.

ROCHA, Ana Luiza Carvalho da; ECKERT, Cornelia. **Etnografias**: saberes e práticas. *In*: PINTO, Céli Regina Jardim; GUZZELLI, César Augusto Barcellos (Organizadores). Ciências Humanas: pesquisa e método. Porto Alegre: Editora da Universidade, 2008.

ROCHA-DE-OLIVEIRA, Sidinei; PICCININI, Valmiria Carolina. **Validade e reflexividade na pesquisa qualitativa**. Cadernos EBAPE.BR (FGV), v. VII, p. 84-92, 2009.

SECCHI, Leonardo. **Políticas Públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos**. 2. ed. São Paulo: Cengage Learning, 2014.

VICENTE, Victor Manuel Barbosa. **A análise de políticas públicas na perspectiva do modelo de coalizões de defesa**. R. Pol. Públ., São Luís, v. 19, n. 1, p. 77-90, jan./jun. 2015.

WACQUANT, L. **Poder simbólico e fabricação de grupos: como Bourdieu reformula a questão das classes**. Novos Estudos-CEBRAP, São Paulo, n. 96.

Ministério do meio ambiente e mudança do clima: reestruturação, articulação e políticas públicas

MARCILENE DOS SANTOS PENA

Graduanda em Ciências Sociais pela Universidade Federal do Amazonas (UFAM).

SUMÁRIO: *1 Introdução • 2 A reestruturação • 3 A articulação • 4 Políticas públicas • 5 Conclusão • 6 Referências.*

RESUMO: O objetivo deste ensaio é descrever o processo de reconstrução institucional do Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima (MMA) após um período, que ultrapassa 5 (cinco) anos, de dismantelamento de sua legislação, e examinar os elementos que compõem a articulação institucional e as ações necessárias para a elaboração de políticas públicas socioambientais, que dialoguem com as necessidades reais da sociedade brasileira, como o combate ao desmatamento que ocorre por meio da ação de derrubadas e queimadas de árvores, planos de reflorestamento de áreas degradadas e gestão de resíduos sólidos.

PALAVRAS-CHAVE: Reconstrução • Instituições • Articulação • Políticas Públicas.

1 Introdução

O Estado, através de suas instituições, possui um papel central no processo de reformas estruturais que impactam no processo de desenvolvimento dos países (Evans, 1993, p. 107-157). Entendem-se por desenvolvimento ações no âmbito social, financeiro, tecnológico e ambiental.

O Brasil possui seis biomas constituídos por diferentes espécies de vegetação e fauna, dos quais Amazônia, Caatinga, Cerrado, Mata Atlântica, Pampa e Pantanal (Ministério do Meio Ambiente, 2023). Além disso, somada ao fator de características específicas que cada bioma possui, há ainda a localidade regional onde se encontra cada bioma. A Amazônia, por exemplo, compõe o maior dos biomas brasileiros e precisa ser preservada e protegida de diversos ataques e crimes, como o garimpo, as queimadas, a grilagem e a violência contra os povos originários que habitam esses espaços.

Porém, é inegável que durante os últimos anos, o Brasil deixou muito a desejar em ações combativas e pontuais contra crimes ambientais, o que ocasionou, por exemplo, no aumento expressivo, entre os anos de 2019 e 2022, do desmatamento área que corresponde à Amazônia Legal, da qual o Estado do Pará é líder nos índices de desmatamento (Terrabrasilis, 2023).

Diversos fatores contribuíram para a alta de tais índices, mas um chama a atenção neste contexto: o alinhamento, à época, do Governo federal às ideias e práticas do liberalismo econômico, que enxergava a pauta ambiental como uma contraposição à sua ideologia econômica.

Vale lembrar a famosa frase “passar a boiada” (Portal G1, 2022), dita durante uma reunião ministerial, em 22 de abril de 2022, pelo Ministro do Meio Ambiente do então Governo, a qual revelava a intenção do afrouxamento de legislações ambientais, enquanto a atenção da mídia voltava-se para a pandemia de Covid-19.

Houve outra frase que demonstra o desprezo pela pauta ambiental foi proferida pelo então Presidente da República acerca da Amazônia: “Brasil é uma virgem que todo tarado quer” (Portal G1, 2019), como uma crítica à influência de estrangeiros no processo de ampliação de áreas de preservação ambiental e de demarcação de terras. Assim, não é difícil observar que, no referido período, o Governo em exercício estava alinhado, em níveis ambientais e até indigenistas, com o que se pode chamar de antipolítica (Barretto Filho, 2020).

Um fato curioso é que a mídia também possuiu relevante papel durante este período: um cenário de desinformação e de ataques à ciência passou a fazer parte

do cotidiano brasileiro, por meio do qual, diversas vezes, eram reverberadas falas e discursos do então Governo. Todavia, há que se lembrar que veículos jornalísticos possuem um *ethos* baseado na defesa do interesse público. Infelizmente, o jornalismo, ainda que seja um meio de conhecimento, pode servir como instrumento de desinformação (Barsotti, 2023).

Além disso, o alinhamento entre o Governo e a predação (*predatismo*) madeireira e do agronegócio demonstra o pensamento colonial do poder, passível de identificação no Brasil, onde as políticas adotadas e gerenciadas estão associadas à nossa experiência colonial onde a colonialidade é autoritária, violenta e intransigente (Missiatto *et al.*, 2021).

Dado este cenário, para analisar cada ponto destacado, há que se dividir este ensaio em três partes: a primeira, para tratar do processo de reestruturação de prioridades e ações do Ministério do Meio Ambiente e da Mudança do Clima; a segunda, para analisar a importância da articulação entre o referido Ministério, os demais órgãos e entes federativos e os atores políticos; e, a terceira, para realizar um levantamento sobre as práticas estudadas ou implementadas, atualmente, pelo Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima, principalmente relacionadas ao alcance da meta de reflorestamento de 12 (doze) milhões de hectares até o ano de 2030. Ao final, será feito um balanço dos principais desafios a que o Ministério do Meio Ambiente e da Mudança do Clima está sujeito a médio e a longo prazos.

2 A reestruturação

A Lei nº 14.600, de 19 de junho de 2023, estabelece a organização básica dos órgãos da Presidência da República e dos Ministérios (Brasil, 2023), e, no art. 17, define quais os ministérios fazem parte desta composição. No mesmo artigo, percebe-se uma mudança importante que busca integrar o Ministério com o contexto ambiental global: se antes, o Ministério era apenas do Meio Ambiente, agora adiciona-se, porém, o termo *Mudança do Clima* ao nome do mesmo ministério.

Assim, com a troca de gestão para o novo Governo, empossado em 2023, o Ministério do Meio Ambiente inicia uma reestruturação que começa com a mudança de nomenclatura do órgão, ainda que a sigla do órgão permaneça a mesma *MMA*.

Segundo a Ministra Marina Silva, a ideia de adicionar *Mudança do Clima* ao nome do Ministério foi pensada em razão de a mudança climática ser, atualmente, um dos principais problemas e desafios da humanidade, visto que muitos países e ecossistemas têm se mostrado incapazes de lidar com esta problemática. Além

disso, a Ministra acredita que esse é um problema que afeta, principalmente, as populações mais pobres (Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima, 2023a).

Klug et al. (2016) definem a mudança climática como um fator, direta ou indiretamente, ligado à atividade humana, que possui a capacidade de alterar a composição da atmosfera global e, portanto, adicional à variabilidade climática natural observada ao longo de períodos comparáveis de tempo.

Nesse sentido, considerado esse caráter socioambiental do Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima (MMA), há então a necessidade de diálogo com demais Ministérios que compõem a organização do Governo federal, visto que políticas ambientais não são feitas apenas para árvores ou rios, mas para comunidades ribeirinhas, populações urbanas e povos tradicionais. Neste âmbito, reitera-se a necessidade de um apoio que ultrapasse a dinâmica da comunicação institucional, com vistas à formação de um verdadeiro diálogo entre o MMA e demais Ministérios, bem como entre grupos e movimentos da sociedade civil que possam contribuir com diferentes percepções das realidades socioambientais.

3 A articulação

Na Administração Pública, a intersetorialidade é um elemento que compõe o processo de elaboração e implementação de políticas públicas. A intersetorialidade pode ser benéfica para a sociedade, para a organização logística das ações definidas, bem como para a organização das políticas públicas focadas em determinados territórios e em determinados contextos (Nascimento, 2010).

Outra perspectiva acerca da intersetorialidade está relacionada aos processos de produção de conhecimento e seus termos correlatos, como a *multi*, *inter*, *pluri*, transdisciplinariedade ou a transversalização da ação dos Governos (Pires, 2016).

Neste contexto de intersetorialidade, o Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima (MMA) também se enquadra no processo de articulação e trocas com outros Ministérios e Secretarias que compõem a organização do Governo federal. Afinal, as políticas socioambientais acabam por causar impacto em outras esferas do Governo, como a esfera orçamentária.

Como exemplo de necessidade de articulação, tomemos um exemplo simples: recentemente, foi retomado pelo Ministério do Meio Ambiente e da Mudança do Clima (MMA) o pagamento do “Bolsa Verde”, que consiste em um repasse, trimestral, no valor de R\$ 600,00 (seiscentos reais) a 6.251 famílias de baixa renda que vivem em Unidades de Conservação de Uso Sustentável, assentamentos ambientalmente

diferenciados da Reforma Agrária, reservas extrativistas e territórios ocupados por povos e comunidades tradicionais (Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima, 2023b). Ainda dentro do mesmo programa, há ações voltadas para a capacitação socioambiental, educacional, técnica e profissional destas comunidades.

Percebe-se, então, que apenas um programa possui diversos ramos de atuação e, justamente por isso, é necessária a realização de diálogos entre o MMA e outros órgãos e entidades do Estado, como o trabalho articulado com o Ministério da Educação (MEC), em ações educacionais em escolas, e com o Senado Federal, em audiência pública da Comissão de Meio Ambiente.

Contudo, a realização de audiências como essa, para apresentar os planos, projetos e prioridades do atual Ministério do Meio Ambiente para cada Estado, é cercada de obstáculos, como os enfrentados pela ausência completa dos Senadores do Estado do Amazonas em 2023 (Garcia, 2023).

É sabida a relevância do papel do Poder Legislativo no processo de elaboração de políticas públicas, pois atribui legitimidade, controle político, além de controle e vigilância dos legisladores sobre as ações do Poder Executivo (Torrens, 2013).

Accioly e Sánchez (2012) chamaram a atenção para um fenômeno antiecológico na sociedade brasileira, que se caracteriza pela negação da dimensão ambiental expressa em sociedades onde os discursos governamentais possuem uma direção para a chamada “economia verde” e “sustentabilidade”. Tal fenômeno possui reflexos dentro do âmbito legislativo, visto que questões ambientais não possuem o tratamento prioritário ou permanecem em discursos de senso comum.

Além desse trabalho de articulação interministerial, vale examinar o fomento da articulação com os atores políticos representativos. Bezerra (2008) afirma que a democracia não conseguiu resolver o problema da distância entre os representantes e os representados, entre os atores políticos institucionalizados e a sociedade civil, e isso pode ser prejudicial no momento de tomada de decisão.

Alguns ruídos de comunicação, ideias e a preferência por certas pautas podem dificultar o processo de discussão e tornar processos de políticas públicas mais morosos, com a postergação de ações que podem ajudar em questões ambientais e que se tornam, cada vez mais urgentes.

No próximo tópico, ações voltadas para algumas áreas de atuação do Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima (MMA) serão discutidas, principalmente, aquelas abarcadas no plano de reflorestamento de áreas degradadas, meta projetada até o ano de 2030.

4 Políticas públicas

O campo das políticas públicas é hoje, assim como o das instituições, objeto de estudo de pesquisadores por meio de diversas perspectivas, como a dos estudos de políticas públicas voltadas para modos de constituição do espaço urbano e plano de diretor (Rodrigues, 2012), análises da adoção das políticas públicas pela Administração Pública nos Estados Unidos e no Brasil (Farah, 2011), e a de propostas de políticas públicas formuladas por movimentos e entidades feministas (Farah, 2004).

Um dos maiores desafios das políticas públicas é sua construção por meio de um desenho capaz de impulsionar o desenvolvimento econômico e de promover a inclusão social da maioria da sociedade (Souza, 2006). Essa inclusão estaria relacionada ao ideal de democracia em que as decisões políticas refletiriam o bem comum e não um mero processo ou método de escolha do povo (Pereira, 1997).

As políticas públicas ambientais possuem camadas mais profundas, que vão desde a etapa de elaboração, seus impactos a grupos de interesse e as expectativas da sociedade e do mundo a demandas urgentes como o lixo, crédito de carbono e reflorestamento de áreas desmatadas.

Ressaltam-se, aqui, os marcos históricos da criação da Política Nacional do Meio Ambiente (Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981), do Conselho Nacional do Meio Ambiente (Decreto nº 88.351, de 1º de junho de 1983) e do Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Lei nº 7.735, de 22 de fevereiro de 1989).

A partir dos anos de 1990, houve desenvolvimento de políticas setoriais, como, por exemplo, a de recursos hídricos (Lei nº 9.433, de 8 de janeiro de 1997) e educação ambiental (Lei nº 9.795, de 27 de abril de 1999). Destaca-se também a criação da Política Nacional de Resíduos Sólidos – PNRS (Lei nº 12.305, de 2 de agosto de 2010).

O Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima (MMA), atualmente, possui diversos desafios, como o da meta de reflorestar 12 (doze) milhões de hectares, compromisso assumido no âmbito do Acordo de Paris, em 2015, porém há que se destacar outros, como o que se dá na diferença entre as áreas em restauração (quando há o plantio de mudas) e as áreas em regeneração natural.

Para que esta meta seja alcançada, é necessário um esforço conjunto de vários órgãos estatais na formação de um mecanismo de recuperação florestal em todo o país, que tenha atuação de diversos Ministérios e bancos que fomentem políticas ambientais em todos os biomas brasileiros.

Além disso, há um fator de extrema importância para implementação de qualquer política pública: os custos e despesas necessários. Em 2015, quando a meta foi anunciada, o valor necessário para implementação da meta era de R\$ 52 bilhões (Prizibiszki, 2023).

Para concretizar estas metas, existem a Política e o Plano Nacional de Recuperação da Vegetação Nativa (Proveg e Planaveg), instituídos pela Lei Federal nº 8.972, de 23 de janeiro de 2017, e pela Portaria Interministerial nº 230, de 14 de novembro de 2017, respectivamente.

O Planaveg tem como objetivos ampliar e fortalecer as políticas públicas, incentivos financeiros, mercados, boas práticas agropecuárias e outras medidas necessárias para a recuperação da vegetação nativa de, pelo menos, 12 (doze) milhões de hectares até 2030.

Para alcançar essas metas, o plano está baseado em oito iniciativas estratégicas que abrangem ações de sensibilização, de promoção da cadeia produtiva da recuperação, de desenvolvimento de mercados para a geração de receitas a partir da recuperação; a coordenação da atuação interinstitucional; o desenvolvimento de mecanismos financeiros; ações de extensão rural, de planejamento espacial e monitoramento, e de pesquisa e inovação para reduzir custos e melhorar a eficiência de ações de recuperação da vegetação nativa.

Nesse contexto, o MMA, atualmente, trabalha para reinstaurar a Comissão Nacional para a Recuperação da Vegetação Nativa (Conaveg), conforme Decreto nº 11.367, de 1º de janeiro de 2023, por meio de articulação junto às instituições-membro e do processo seletivo dos representantes da sociedade civil organizada, previsto para finalizar em novembro de 2023.

Uma vez reinstaurada, a Comissão Nacional voltará a se reunir, articular, mobilizar e deliberar, para avançar na implementação da Proveg e do Planaveg. Estão previstas também a reativação de câmaras consultivas temáticas para subsidiar as atividades da Conaveg, especialmente em temas como financiamento para a restauração em larga escala, fortalecimento da cadeia da restauração e geração de empregos, e do sistema de monitoramento.

Além disso, o MMA possui parceria com o Ministério do Desenvolvimento Agrário e fomenta o Programa Florestas Produtivas, que disponibiliza recursos para a recuperação da vegetação nativa por meio do consorciamento com espécies produtivas de uso alimentício e econômico.

O consorciamento de culturas tem como característica a maximização de espaço mediante o cultivo simultâneo, num mesmo local, de duas ou mais espécies com diferentes características de arquitetura vegetal, hábitos de crescimento e fisiologia. As espécies podem ser semeadas ou plantadas ao mesmo tempo e compartilham dos mesmos recursos ambientais durante grande parte de seus ciclos de vida, o que ocasiona uma grande interatividade entre as espécies consorciadas e entre elas e o ambiente (Hernani *et al.*, 2021).

No âmbito do MMA, um tratamento regionalizado de ações não é muito adequado, então, as atividades coordenadas pelo Departamento de Florestas para o fortalecimento da cadeia produtiva associada às atividades de recuperação da vegetação nativa nos biomas Amazônia, Cerrado, Caatinga, Mata Atlântica, Pantanal e Pampa estão em curso por meio dos projetos *Paisagens Sustentáveis da Amazônia*, *GEF Terrestre e Biodiversidade e Mudanças Climáticas na Mata Atlântica* e somam, até o momento, mais de 10 (dez) mil hectares em recuperação no campo por meio de projetos apoiados, os quais são desenvolvidos por instituições locais, gerando renda para as comunidades.

Além disso, há ainda outras ações e articulações que envolvem, por exemplo, o Fundo Amazônia e parceiros como o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (Bndes) e outras instituições, para que haja incremento à ações de fomento ao financiamento público-privado para a recuperação da vegetação nativa, para a realização de estudos que sirvam de base para as ações estratégicas no âmbito das oito iniciativas do Planaveg, bem como na elaboração e implementação de projetos de recuperação junto a diversos parceiros do pacto federativo e da sociedade civil organizada.

5 Conclusão

Nota-se que o MMA, bem como diversos Ministérios, necessitam de grande articulação, parcerias e diálogo para cumprir metas e objetivos. Ainda que o trabalho de reestruturação do novo Governo seja árduo, poderia ser melhor explorado o diálogo com agentes não políticos ou, quem sabe, a busca de novas perspectivas acerca de problemas socioambientais.

Essa necessidade alternativa de novas perspectivas se dá em razão de, em diversos momentos, o debate sobre impactos ambientais e mudanças climáticas ficar estacionado em discursos e pensamentos de senso comum, revelados por questionamentos do tipo: “de quem é a culpa? A culpa é de fato do povo?

O povo é mal-educado? As empresas e indústrias também não deveriam ser responsabilizadas pelos resíduos e pelo lixo que produziram e produzem além da poluição de carros? Com quem estamos debatendo? Quais grupos têm sido mais afetados por essas mudanças?”.

Para promover um debate em várias e complexas camadas, é preciso retirar a ideia da *culpa do outro*, pois a *culpa*, ou melhor, a responsabilidade, pode e deve ser de todos, pessoas físicas e jurídicas.

Além disso, uma abordagem regionalizada sobre problemas socioambientais talvez fosse, sim, uma alternativa, visto que cada bioma possui uma vegetação e fauna específicas, além das especificidades econômicas, sociais e climáticas.

Hoje, há que se destacar os desafios por que passa a cidade de Manaus, com densas fumaças, altas temperaturas, elevação da temperatura da água, seca do Rio Negro, causando a morte de milhares de peixes e botos por falta de oxigênio e por altas temperaturas das águas que ainda restam. Tudo isso provocado, principalmente, por ações humanas criminosas de queimadas e desmatamento.

Neste sentido, o ataque à região Amazônica está sendo mais brutal que nos demais biomas brasileiros e uma ação mais regionalizada seria interessante de ser pensada. Além disso, os rios são tão essenciais como as estradas para os moradores do Estado do Amazonas e, principalmente, para os ribeirinhos que moram no interior de Estado. Populações que dependem dos rios para o abastecimento de água, comida, e até de ferramentas que serão utilizadas pelas empresas que ocupam a Zona Franca de Manaus, da qual dependem diversos trabalhadores que moram lá.

O Poder Executivo, tanto estadual, quanto municipal, aparentemente não possui capacidade de lidar com tamanha crise e demora a se articular com o Governo federal, ainda que ocorram esforços por parte deste. Não se tratam apenas das queimadas, pois há outros crimes dentro da floresta, como o garimpo, a grilagem, o tráfico de drogas, de animais e de pessoas, e que, muitas vezes, associam-se e organizam-se entre si. Desse modo, há que se apelar para uma reflexão coletiva acerca dessas questões e do trato político na tomada de decisão.

6 Referências

ACCIOLY, Inny; SÁNCHEZ, Celso. Antiecológismo no Congresso Nacional: o meio ambiente representado na Câmara dos Deputados e no Senado Federal. **Desenvolvimento e Meio Ambiente**, v. 25, 2012.

BARRETTO FILHO, H. T. . (2020). Bolsonaro, Meio Ambiente, Povos e Terras Indígenas e de Comunidades Tradicionais: uma visada a partir da Amazônia. **Cadernos De Campo** (São Paulo - 1991), 29(2), e178663. Disponível em: <https://doi.org/10.11606/issn.2316-9133.v29i2pe178663>. Acesso em: 27 nov. 2023.

BEZERRA, Heloisa Dias. Atores políticos, informação e democracia. **Opinião Pública**, v. 14, p. 414-431, 2008

BARSOTTI, Adriana. As mentiras de Bolsonaro e o jornalismo declaratório: como a imprensa contribuiu para ampliar a desinformação sobre o meio ambiente. **Revista Eco-Pós**, v. 26, n. 01, p. 79-104, 2023.

BRASIL. **Lei nº 14.600, de junho de 2023**. Estabelece a organização básica dos órgãos da Presidência da República e nos Ministérios Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/Lei/L14600.htm. Acesso em: 27 nov. 2023.

EVANS, P. (1993). **O Estado como problema e solução**. Lua Nova: Revista de Cultura e Política, (28-29), 107 – 157. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0102-64451993000100006>. Acesso em: 27 nov. 2023.

FARAH, Marta Ferreira Santos. Gênero e políticas públicas. **Revista Estudos Feministas**, v. 12, p. 47-71, 2004.

FARAH, Marta Ferreira Santos. Administração pública e políticas públicas. **Revista de Administração Pública**, v. 45, p. 813-836, 2011.

GARCIA, Ívina. Senadores do Amazonas se ausentam em audiência de Ministério do Meio Ambiente. **Revista Cenarium Amazônia**, 23 de agosto de 2023. Disponível em: <https://revistacenarium.com.br/senadores-do-am-nao-comparecem-a-audiencia-publica-com-ministerio-do-meio-ambiente/>. Acesso em: 9 out. 2023.

HERNANI, Luiz Carlos; DE SOUZA, Luiz Carlos Ferreira; CECCON, Gessi. “Consortiamento de culturas” Sistema Plantio Direto, **Portal Embrapa**, 2021. Disponível em: <https://www.embrapa.br/agencia-de-informacao-tecnologica/tematicas/sistema-plantio-direto/fazendo-certo/planejando-e-executando/fase-de-implantacao/organizando-o-sistema-produtivo/consorcio-de-culturas>. Acesso em: 27 nov. 2023.

KLUG, Letícia Becalli; MARENGO, Jose A.; LUEDEMANN, Gustavo. **Mudanças climáticas e os desafios brasileiros para implementação da nova agenda urbana**. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), 2016.

MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE **Biomás**. Disponível em: <https://antigo.mma.gov.br/biomass.html#portal-siteactions> Acesso em: 25 set. 2023.

MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE E MUDANÇA DO CLIMA. Marina Silva assume Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima. 2023a. Disponível em: <https://www.gov.br/mma/pt-br/noticias/marina-silva-assume-ministerio-do->

meio-ambiente-e-mudanca-do-clima#:~:text=Marina%20Silva%20assumiu%20o%20Minist%C3%A9rio,Pal%C3%A1cio%20do%20Planalto%2C%20em%20Bras%C3%ADlia. Acesso em: 2 out. 2023.

MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE E MUDANÇA DO CLIMA. Governo federal inicia pagamentos do Bolsa Verde, 2023b. Disponível em: <https://www.gov.br/mma/pt-br/governo-federal-inicia-pagamentos-do-bolsa-verde>. Acesso em: 2 out. 2023.

MISSIATTO, Leandro Aparecido Fonseca *et al.* A colonialidade nas políticas ambientais do governo Bolsonaro e a inversão dos órgãos de defesa do meio ambiente. *Margens*, v. 15, n. 24, p. 85-102, 2021.

NASCIMENTO, Sueli do. **Reflexões sobre a intersetorialidade entre as políticas públicas**. Serviço Social & Sociedade, p. 95-120, 2010.

PEREIRA, Paulo. A teoria da escolha pública (public choice): uma abordagem neoliberal? **Análise Social**, v. 32, n. 141, p. 419-442, 1997.

PIRES, Roberto. Intersetorialidade, arranjos institucionais e instrumentos da ação pública. **Cadernos de Estudos Desenvolvimento Social em Debate**, v. 26, p. 67-80, 2016.

PORTAL G1. **Brasil é uma virgem que todo tarado de fora quer', diz Bolsonaro ao falar sobre Amazônia**. Portal G1/ GLOBO, 6 jul. 2019. Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/noticia/2019/07/06/brasil-e-uma-virgem-que-todo-tarado-de-fora-quer-diz-bolsonaro-ao-falar-sobre-amazonia.ghtml>. Acesso em: 9 out. 2023.

PORTAL G1. **Ministro do Meio Ambiente defende passar “a boiada” e “mudar” regras enquanto atenção da mídia está voltada para a Covid-19**. Portal G1/ Globo, 22 maio 2022. Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/noticia/2020/05/22/ministro-do-meio-ambiente-defende-passar-a-boiada-e-mudar-regramento-e-simplificar-normas.ghtml>. Acesso em: 25 set. 2023.

PRIZIBISCZKI, Cristiane. **Para cumprir meta de reflorestamento, Brasil precisaria plantar 8 bilhões de árvores**. ((O)) ECO. 3 de maio de 2023. Disponível em: <https://oeco.org.br/noticias/para-cumprir-meta-de-reflorestamento-brasil-precisaria-plantar-8-bilhoes-de-mudas/>. Acesso em: 12 out. 2023.

RODRIGUES, Arlete Moysés. Políticas públicas. **Revista Cidades**, v. 9, n. 16, 2012.

SOUZA, Celina. Políticas públicas: uma revisão da literatura. *Sociologias*, p. 20-45, 2006.

Terrabrasilis, Prodes (Desmatamento). Disponível em: http://terrabrasilis.dpi.inpe.br/app/dashboard/deforestation/biomes/legal_amazon/rates Acesso em: 25 set. 2023.

TORRENS, Antonio Carlos. Poder Legislativo e políticas públicas: uma abordagem preliminar. **Revista de informação legislativa**, v. 197, p. 189-204, 2013.

Políticas públicas aplicadas pelo Governo brasileiro para a promoção da língua portuguesa e da cultura brasileira no exterior: uma breve análise

MARIA CAROLINA GOMES FRANCISCO

Graduanda em Relações Econômicas Internacionais pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG).

SUMÁRIO: *1 Introdução • 2 Política externa (PEX) brasileira • 3 Políticas públicas para a promoção da língua portuguesa • 4 Desafios e perspectivas • 5 Conclusão • 6 Referências.*

RESUMO: Língua e cultura são elementos diretamente relacionados e não há como negar que são elementos fundamentais para a existência de uma nação, para o sentimento de pertencimento por parte de seu povo e ainda para a sua promoção no cenário internacional. Nesse sentido, dado o reconhecimento do impacto que esses elementos têm para um país – de forma interna e externa – o presente texto discorrerá acerca das principais políticas públicas implementadas pelo Governo brasileiro e sua diplomacia, a fim disseminar a língua portuguesa e a cultura brasileira para além dos limites de seu território, e analisará os principais desafios que decorrem dessa promoção.

PALAVRAS-CHAVE: Língua • Cultura • Políticas públicas • Diplomacia • Governo brasileiro.

1 Introdução

Cada país tem características e contextos próprios, cenário o qual é resultado de uma junção de elementos criados e transformados ao longo do tempo, de acordo com a história de formação e existência de cada nação. Resulta que, na interação desses elementos – como política, crenças, ideologias e formas próprias de expressão – tem-se a cultura de um país, a qual tem como veículo de disseminação sua língua, que, naturalmente, reflete todo esse contexto.

É preciso pensar que, ao longo do processo de formação do que hoje chamamos Brasil, houve a tentativa de apagar – ou de reduzir – a influência das várias línguas e formas culturais que por aqui se instalaram, as quais contribuíram – ou deveriam contribuir mais – para a construção do país. Mesmo assim, dada a mistura das influências dos povos indígenas que aqui já residiam; da migração dos europeus, vindos com o objetivo da colonização; dos africanos vindos escravizados para o território e ainda de outros migrantes de várias partes do globo, tem-se que a cultura brasileira resulta em uma cultura extremamente rica e interessante, reconhecida e admirada mundialmente, e explorada pelo Governo brasileiro na construção do *soft power*, conceito que será abordado a seguir.

A valorização e promoção da língua e da cultura de um país contribui para a criação de relações diplomáticas mais fortes. Nesse sentido, a diplomacia tem um papel importante nessa divulgação através do uso do chamado *soft power*. O termo foi usado pela primeira vez pelo professor de Harvard, Joseph Nye, no final da década de 1980, e foi tratado pelo autor de forma mais desenvolvida em seu livro intitulado *Soft Power: The Means to Success in World Politics* (2004) (em português, "Soft Power: Os meios para o sucesso na política mundial").

Segundo Nye (2004), *soft power* significa “*the ability to get what you want through attraction rather than coercion or payments. It arises from the attractiveness of a country's culture, political ideals, and policies. When our policies are seen as legitimate in the eyes of others, our soft power is enhanced.*”¹ (Nye, 2004, p. 10).

No Brasil, a questão da promoção cultural toca principalmente o Ministério da Cultura (MinC), de forma interna, e o Ministério das Relações Exteriores (MRE), de forma externa. Este último, através da diplomacia cultural. Várias são as políticas

1 “A capacidade de conseguir o que deseja por meio da atração, em vez da coerção ou de pagamentos. Surge da atratividade da cultura, dos ideais políticos e das políticas de um país. Quando as nossas políticas são vistas como legítimas aos olhos dos outros, o nosso poder brando é reforçado”.

públicas nas quais o país investe ao longo dos anos e dos Governos, a fim de disseminar sua língua e cultura em nível internacional. Tais políticas fortalecem de forma substancial os laços culturais, educacionais e econômicos não apenas com as nações que têm interesse na língua portuguesa e na cultura brasileira, e, em especial, mas também com os outros países lusófonos.

Deve-se salientar que promover a língua portuguesa e a cultura brasileira significa reconhecer e valorizar a diversidade, garantindo que todas as vozes e expressões culturais tenham espaço e visibilidade. Deve-se garantir que as comunidades indígenas, afro-brasileiras, quilombolas e outras tenham voz e visibilidade na promoção da cultura brasileira, uma vez que são parte inseparável dela. Também é de extrema importância promover a acessibilidade à cultura e à educação, garantindo que todas as camadas da sociedade possam participar e se beneficiar das políticas públicas, pois isso é direito de todos os cidadãos e previsto na Constituição de 1988, conhecida como a *constituição cidadã*. Essa realidade contribui para o fortalecimento da democracia e para a promoção dos direitos culturais e linguísticos de todas as comunidades presentes no país.

2 Política externa (PEX) brasileira: um contexto para a promoção da língua e da cultura

Historicamente, o Brasil adotou a chamada política externa independente (PEI), implementada nos Governos dos então Presidentes Jânio Quadros e, mais tarde, João Goulart, entre os anos de 1961 e 1964. Esse novo passo configurou uma forma nova de inserção internacional na diplomacia do país, através da qual o Governo buscou diversificar suas relações diplomáticas e não se alinhar de forma rígida com blocos ideológicos ou políticos. Deve-se notar que essa realidade tem implicações diretas para a promoção cultural, uma vez que, além de buscar difundir sua própria cultura, o Brasil também busca interagir e aprender com culturas diferentes.

Amorim (2019) cita que a política externa do Governo brasileiro tem como base três princípios tratados como fundamentais: o multilateralismo, a autodeterminação e a busca pela paz. Um ponto que deve estar claro é a diferença entre promoção cultural e imposição cultural. No âmbito da promoção cultural, observa-se que o Brasil tem um longo histórico de cooperação com outras nações e trocas culturais, como sua presença na Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP), e o grande número anual, tanto de estudantes estrangeiros, que são recebidos pelo país, quanto de estudantes brasileiros, que são enviados ao exterior por meio

das universidades brasileiras. Outro grande exemplo é a existência do Instituto Guimarães Rosa (IGR).

O Instituto Guimarães Rosa (IGR) é a unidade do Ministério das Relações Exteriores (MRE) responsável pela diplomacia cultural brasileira. Foi criado em março de 2022, por meio do Decreto nº 11.024, e substituiu o antigo Departamento Cultural e Educacional (DCED). O Instituto tem como objetivo elaborar diretrizes para a promoção da língua portuguesa, apoiar ações de difusão cultural e de internacionalização das indústrias culturais brasileiras no exterior, promover a cooperação educacional internacional e fomentar a cultura brasileira. O IGR é chefiado por um(a) diretor(a) e possui quatro divisões: a Divisão de Cooperação Educacional (DCE), a Divisão de Língua Portuguesa (DLP), a Divisão de Ações de Promoção da Cultura Brasileira (DCULT) e a Divisão de Assuntos Multilaterais Culturais (DAMC).

Como consta da apresentação da página eletrônica da Instituição, o nome do instituto, “ao homenagear o escritor e diplomata João Guimarães Rosa, reforça a importância da arte, da cultura e da língua como instrumentos de política externa” (MRE, 2022). Além disso, o IGR visa conferir maior unidade às iniciativas culturais e educacionais do MRE ao redor do mundo, padronizar a comunicação externa, permitir uma perspectiva global sobre as estratégias e ações desenvolvidas, favorecendo o estabelecimento de parcerias estratégicas de longo prazo. De acordo ainda com o divulgado no site do MRE, a Divisão de Cooperação Educacional (DCE) possui como funções:

[...] apoiar, em articulação com os órgãos nacionais competentes e em coordenação com as demais divisões interessadas, a internacionalização das Instituições de Ensino Superior (IES) brasileiras, inclusive aquelas pertencentes à Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica [...] apoiar a aplicação, no exterior, do exame para obtenção do Certificado de Proficiência em Língua Portuguesa para Estrangeiros (Celpe-Bras) e do Exame Nacional para Certificação de Competências de Jovens e Adultos (Encceja), em coordenação com o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP) e com os postos no exterior [...]. (MRE, 2022).

A Divisão de Língua Portuguesa (DLP), também chamada Divisão de Temas Internacionais Culturais e de Língua Portuguesa (DCLP):

Compete à Divisão de Temas Internacionais Culturais e de Língua Portuguesa (DCLP) promover a difusão da língua portuguesa na sua vertente falada no Brasil, bem como coordenar a gestão da Rede Brasil Cultural, formada por Centros Culturais Brasileiros, Núcleos de Estudos Brasileiros e Leitorados. A unidade responde também pelos temas de cultura tratados em organismos multilaterais, como UNESCO, MERCOSUL, UNASUL, OEA, CELAC e OEI. Ambos os objetivos coadunam-se no sentido de que a educação, seja por meio de programas de mobilidade estudantil, seja por meio do ensino do idioma no exterior, é um instrumento de projeção da imagem do Brasil por meio de sua língua e de sua cultura. (MRE, 2022).

Cabe à Divisão de Ações de Promoção da Cultura Brasileira (DCULT) promover e difundir, no exterior, a cultura brasileira em seus mais diversos aspectos, como as artes visuais, as artes cênicas, a música, o audiovisual e a literatura. Os principais instrumentos utilizados pela DCULT para alcançar tais objetivos são os Programa de Ação Cultural e Educacional dos Postos (PACP); a instrumentalização dos acordos bilaterais de cooperação cultural; as publicações e material de divulgação voltadas para a difusão da cultura brasileira.

Por fim, tem-se a Divisão de Assuntos Multilaterais Culturais (DAMC), conceituada por Cidrão, Muniz e Thomaz (2018):

A Divisão de Acordos e Assuntos Multilaterais Culturais (DAMC) é a responsável por tratar de temas culturais que referem-se à organismos multilaterais, como por exemplo o Conselho SulAmericano de Cultura, o MERCOSUL Cultural, o UNASUL, a Organização dos Estados Iberoamericanos (OEI), a Organização dos Estados Americanos (OEA), a UNESCO etc. Faz parte das suas atribuições a negociação do conteúdo e a forma dos acordos multilaterais culturais, bem como todo o acompanhando da tramitação até a ratificação dos mesmos. (Cidrão; Muniz; Thomaz, 2018, p. 538).

Dito isso, a promoção linguística e cultural não é possível – ou pelo menos fica bem complicada de acontecer – sem a elaboração e implementação de políticas públicas pensadas para o devido fim. Nesse sentido, percebe-se que ao longo do tempo o Governo brasileiro tem tido muito cuidado e sensibilidade com o assunto, colocando o tema como uma de suas pautas principais, em especial, o Governo do atual presidente, Luiz Inácio Lula da Silva, conhecido pela sua grande habilidade em colocar em prática a questão do *soft power*.

3 Políticas públicas para a promoção da língua portuguesa

3.1 Instituto Internacional da Língua Portuguesa (IILP)

O primeiro exemplo de política bem-sucedida em relação ao assunto é a criação do Instituto Internacional da Língua Portuguesa (IILP). Trata-se de uma organização intergovernamental criada pela Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP), a qual é composta por Angola, Brasil, Cabo Verde, Guiné-Bissau, Guiné Equatorial, Portugal, Moçambique, São Tomé e Príncipe e Timor-Leste, para promover a língua portuguesa como uma língua global.

O IILP trabalha em estreita colaboração com o Governo do Brasil e, naturalmente, com o Ministério das Relações Exteriores, com o objetivo de desenvolver estratégias para a promoção da língua em nível internacional. De acordo com Faria (2017), o instituto desempenha um papel crucial na elaboração de políticas e também na coordenação de projetos para a promoção da língua portuguesa.

Dentre suas práticas, é importante citar que o IILP desenvolve programas de formação de professores de português como língua estrangeira – ou língua adicional –, apoia a produção de materiais didáticos e realiza pesquisas linguísticas para melhor compreender a evolução da língua. Somado a isso, o IILP promove a realização de eventos culturais e acadêmicos que colocam em evidência a língua portuguesa, como conferências e festivais literários, por exemplo.

3.2 Cátedras de língua portuguesa

Em seguida, têm-se as cátedras de língua portuguesa, fruto de uma iniciativa do Governo brasileiro, juntamente com universidades estrangeiras. O objetivo é a criação de espaços dedicados ao ensino e também à pesquisa da língua portuguesa nas instituições acadêmicas de países parceiros do Brasil. Assim como citado por Gomes (2016), ao ensinar a língua, será também promovido o estudo da cultura brasileira e das literaturas lusófonas, sendo esse último objetivo muito importante e que merece destaque, dada ainda a hegemonia e peso da literatura de língua inglesa.

Os autores vindos de países lusófonos que escrevem em língua portuguesa devem ser mais lidos e, de preferência na língua original – o português. Sabe-se que sempre existem perdas com as traduções e adaptações. Quem sabe com a maior difusão do ensino e da aprendizagem da língua portuguesa exista

mais leitores de livros, textos, trabalhos acadêmicos e pesquisas científicas em português. Gomes (2016) destaca em seu texto atuações importantes das cátedras de língua portuguesa, ao oferecerem cursos de graduação e pós-graduação, eventos culturais e literários, e facilitarem intercâmbios acadêmicos entre o Brasil e as instituições parceiras.

3.3 Programas de bolsas de estudo

É importante destacar aqui o fato de o governo brasileiro oferecer vários programas de bolsa de estudo aos estudantes vindos de outros países e que estão interessados em estudar no Brasil e aprender a língua do país. Nas universidades federais existem cursos de língua portuguesa voltados para esses alunos, com professores especializados no ensino de língua portuguesa como língua adicional. Essa interação é de extrema importância para que cada vez mais pessoas tenham interesse pela língua e cultura brasileiras, uma vez que esses alunos retornarão para seus países e compartilharão toda a vivência adquirida no Brasil. E, claro, não existe melhor forma de se integrar em uma cultura que através do estudo da língua. Daí a grande importância de políticas públicas relacionadas ao tema voltadas para a comunidade estudantil.

Um exemplo é o Programa de Estudantes-Convênio de Graduação (PEC-G), que permite acesso aos estudantes estrangeiros em cursos de Graduação das universidades brasileiras, os quais têm a oportunidade de aprender a língua portuguesa, de estabelecer um contato mais íntimo com a cultura brasileira e de construir amizades com brasileiros. Ao retornar ao país de origem, há a possibilidade de abertura de oportunidades semelhantes para cidadãos brasileiros que queiram fazer o caminho inverso.

3.4 Ensino de português como língua estrangeira

É importante salientar que a promoção da língua portuguesa como língua estrangeira é uma das prioridades do Governo brasileiro. Além do exposto anteriormente, o Brasil também oferece cursos de português em embaixadas e consulados espalhados por todo o mundo, bem como em inúmeras escolas e universidades. Ao encontro desse cenário, o Governo trabalha para a formação de profissionais cada vez melhor qualificados no ensino do português como língua estrangeira ou português como língua adicional.

De acordo com o exposto por Alves (2018), o ensino de português como língua estrangeira, assim como o ensino de qualquer outro conteúdo, deve envolver a produção de materiais didáticos de qualidade, o desenvolvimento de métodos de ensino inovadores e a realização de cursos de formação e capacitação de professores. Essas políticas têm como objetivo tornar o ensino da língua portuguesa mais acessível e eficaz para os estudantes estrangeiros interessados.

3.5 Participação em eventos internacionais

O Governo brasileiro participa ativamente de eventos internacionais relacionados à língua portuguesa e à cultura brasileira, através de sua presença em feiras do livro, festivais culturais e conferências acadêmicas, por exemplo. A participação em tais eventos permite que o Brasil promova sua cultura e língua, ao mesmo tempo em que interage com outros países e, com isso, compartilha experiências.

Para ilustrar uma dessas experiências, há, na área de empreendedorismo, uma parceria com o MinC, por meio da qual foram selecionados empreendedores culturais brasileiros de várias áreas, como audiovisual, circo, dança, teatro, design, moda, editorial, música e games, para participarem de rodadas de negócio na 7ª edição do Mercado de Indústrias Culturais Argentinas (MICA). Foram destinados setecentos e noventa e três mil reais (R\$ 793.000,00) ao referido edital para viabilizar a ida, a permanência e o retorno dos selecionados ao Brasil.

A referida chamada pública dá sequência à política de promoção internacional da cultura brasileira, e os Ministérios da Cultura brasileiro e argentino esperam impulsionar encontros entre os desenvolvedores, programadores, editores, diretores, produtores, técnicos e demais gestores culturais de todos os setores.

4 Desafios e perspectivas

Até aqui não há dúvidas de que a valorização e defesa da língua e da cultura de um país pelo seu povo é uma causa nobre e deve ser incentivada. Contudo, infelizmente, para que isso ocorra existem desafios os quais devem ser reconhecidos para que possam ser contornados ou minimizados da melhor maneira possível, dentro da realidade do país.

Dentre os desafios citados está a supremacia de algumas línguas no contexto internacional, que, naturalmente, faz com que as mesmas tenham mais espaço e uma presença mais consolidada. Outro desafio é a dificuldade da promoção de

uma cultura brasileira unificada no exterior, dada sua complexidade. Um terceiro obstáculo é o financiamento insuficiente para investir em programas de promoção cultural. Nesse sentido, vale discorrer brevemente sobre as questões elencadas.

Existem hoje quase 7 (sete) mil idiomas falados ao redor do mundo. Entretanto, é evidente que essas línguas não estão espalhadas de forma homogênea, seja pela quantidade de falantes nativos, ou interessados em aprender determinada língua, seja por sua influência política, que reflete, naturalmente, no fluxo de pessoas que buscam aprender uma língua.

Outras línguas globais - como o inglês - são provenientes de países que, muitas vezes, possuem recursos mais abundantes e uma presença internacional mais consolidada. Isso pode ser fruto do seu contexto histórico, do maior e melhor uso do *marketing* e das inovações tecnológicas. O fator cultural, a inovação, as tecnologias e uma boa propaganda fizeram do inglês o idioma que ele é hoje, situado entre as línguas mais faladas do mundo.

Por óbvio, línguas estabelecidas nessa posição são mais aprendidas e mais utilizadas para uma comunicação global, requerida seja para conquistar o emprego desejado em alguma empresa, seja para utilizar em conferências oficiais entre Governos, por exemplo.

Para ilustrar este caso, vale observar a Organização das Nações Unidas (ONU), a qual possui seis línguas oficiais utilizadas em suas reuniões, através das quais a organização escreve todos os seus documentos. Nesse sentido, dada a maior importância política e conseqüentemente cultural de algumas línguas sobre as outras, várias línguas ficam em segundo plano.

Outro fato afeta a divulgação de uma língua está no quão complexa uma determinada cultura é, pois mais complicado é transmiti-la para aqueles que não a conhecem. O Brasil é um país de dimensão continental, resultado de um misto de influências. É natural que em cada parte do território se encontre um costume diferente e também alguma variação da língua que, às vezes, até os próprios brasileiros de outras partes do país desconhecem.

De forma geral, nas antigas colônias, observa-se uma aparente natural supervalorização de alguma língua e cultura estrangeira, transmitida pela antiga metrópole, sobre a língua e cultura nativas, especialmente nos países de língua inglesa. Esse é um processo que traz mudanças para a forma de falar e de se comportar dentro de um país, e deve ser observado com maior atenção. São importantes a

troca cultural e o aprendizado de outras línguas, mas é de igual importância que o indivíduo não se esqueça de suas raízes.

A falta de recursos para destinação a programas de promoção cultural também se mostra como um grande desafio, realidade comum no contexto dos países em desenvolvimento. O Brasil, inserido nesse cenário, não vai de encontro a essa realidade. Os recursos são limitados para vários setores, os quais possuem grandes demandas, como a educação, a saúde e o transporte. Nesse sentido, destinar mais verbas para a implementação de programas eficazes de ensino de língua e cultura brasileira pode ser uma tarefa mais complexa.

Contudo, mesmo diante desse cenário, vale encerrar com o fato de que o Brasil, apesar de seus problemas, é um país que possui uma boa imagem internacional, resultado de um bom emprego do *soft power*, sendo importante o emprego contínuo de um trabalho que caminhe para cada vez mais melhorar e manter sua reputação.

5 Conclusão

A promoção da língua portuguesa e da cultura brasileira no exterior é uma parte importante da política externa brasileira, pois são elementos que desempenham papéis importantes na identidade de um país, influenciam a forma como seus cidadãos se expressam e se relacionam e como são percebidos pelo mundo.

Nesse sentido, é necessário o olhar para as políticas públicas, que possuem um papel crucial na preservação e promoção da língua portuguesa e da cultura brasileira, fortalecendo a identidade nacional, promovendo a diversidade cultural e fomentando o desenvolvimento econômico e social. A promoção da língua portuguesa, como parte integrante da cultura brasileira, constitui ferramenta para fortalecer os laços de identificação dos cidadãos com seu país, contribuindo ainda para uma coesão social. Somado a isso, a língua portuguesa pode ser ferramenta para a comunicação e a integração no mercado global.

Investir na formação de falantes de português competentes pode ampliar as oportunidades de comércio e cooperação internacional, o que, por sua vez, pode contribuir para impulsionar o crescimento econômico do país, a saber, através da promoção do turismo.

O fator cultural é uma ferramenta essencial para a diplomacia cultural e para a projeção do *soft power*. No contexto internacional, as políticas públicas voltadas para a promoção da língua portuguesa e da cultura brasileira têm um papel estratégico na construção da imagem do Brasil no mundo, como o que ocorre por meio de políticas

promovidas pelo Instituto Internacional da Língua Portuguesa, pelas cátedras de língua portuguesa, pelos programas de bolsas de estudo, pelo ensino de português como língua estrangeira e pela participação em eventos internacionais.

Por meio destas ações, o Brasil difunde sua língua e cultura em nível global e pode influenciar positivamente a percepção de outros países, criando oportunidades para fortalecer laços para parcerias cada vez mais fortes, em especial, com os países falantes de língua portuguesa, como Angola, Moçambique, Portugal e outros. Isso facilita o comércio, a cooperação política e a integração regional, criando uma comunidade de nações de língua portuguesa mais coesa, com uma maior ajuda mútua e influente no cenário internacional.

Assim, como discutido, para alcançar esses objetivos, as políticas públicas voltadas para a promoção da língua portuguesa e da cultura brasileira devem ser abrangentes e bem planejadas. Esse cenário requer uma diplomacia, sempre comprometida com a promoção e valorização da riqueza que compõe o Brasil e seu povo, e esforços contínuos e colaborativos entre o Governo brasileiro, instituições culturais, educacionais, e a comunidade internacional. A promoção da língua portuguesa e da cultura brasileira é um investimento estratégico para o presente e também para o futuro do país.

6 Referências

ALVES, L. B. O ensino de português como língua estrangeira: desafios e perspectivas. **Revista Internacional de Língua Portuguesa**, v.36, p. 31-44, 2018.

AMORIM, C. **Diplomacia brasileira e política externa**: Reflexões sobre os caminhos. Editora UnB, 2019.

CIDRÃO, T. V.; MUNIZ, A. W.; THOMAZ, B. V. A Diplomacia Cultural como meio para a Promoção da Interculturalidade no Brasil. **Brazilian Journal of International Relations**, v. 6, n. 3, p. 522–542, 3 fev. 2018.

FARIA, P. R. A língua portuguesa na política externa brasileira. **Revista Da Anpoll**, n. 1, v.42, p. 209-226, 2017.

GOMES, P. F. Cátedras de língua portuguesa no exterior: uma abordagem de estudo. **Língua & Ensino**, n. 19, v.2, p. 367-392, 2016.

INSTITUTO INTERNACIONAL DA LÍNGUA PORTUGUESA. (2021). **Sobre o IILP**. Disponível em: <http://www.iilp.cplp.org/sobre-o-iilp.html>. Acesso em: 8 out. 2023.

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. **Divisão de Ações de Promoção da Cultura Brasileira.** Disponível em: <https://www.gov.br/mre/pt-br/assuntos/cultura-e-educacao/promocao-dacultura-brasileira/divisao-de-aco-es-de-promocao-da-cultura-brasileira>. Acesso em: 8 out. 2023.

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. **Divisão de Cooperação Educacional.** Disponível em: <https://www.gov.br/mre/pt-br/assuntos/cultura-e-educacao/temas-educacionais/divisaode-temas-educacionais>. Acesso em: 8 out. 2023.

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. **Divisão de Temas Internacionais Culturais e Língua Portuguesa.** Disponível em: <https://www.gov.br/mre/pt-br/assuntos/cultura-eeducacao/difusao-da-lingua-portuguesa/difusao-da-lingua-portuguesa>. Acesso em: 8 out. 2023.

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. **Instituto Guimarães Rosa.** Disponível em: <https://www.gov.br/mre/pt-br/assuntos/cultura-e-educacao/instituto-guimaraes-rosa>. Acesso em: 8 out. 2023.

NYE, Jr., Joseph S.. **Soft power: the means to success in world politics.** New York: PublicAffairs, 2004. Pela primeira vez, MinC levará empreendedores do Hip Hop para rodadas de negócio fora do Brasil. Disponível em: <https://www.gov.br/pt-br/noticias/cultura-artes-historia-esportes/2023/03/pela-primeira-vez-minc-levara-empreendedores-do-hip-hop-pararodadas-de-negocio-fora-do-brasil>. Acesso em: 8 out. 2023.

Concurso público no Brasil: limites e perspectivas sob a ótica do Concurso Nacional Unificado

MARINA DOS SANTOS BRAGA

Graduanda em Direito pelo Centro Universitário de Brasília (CEUB).

SUMÁRIO: 1 Introdução • 2 Aspectos do processo de prestação de concursos públicos no Brasil • 3 Das problemáticas do modelo atual de seleção via concurso público • 4 Concurso Nacional Unificado • 5 Conclusão • 6 Referências.

RESUMO: A instituição de concursos públicos tem desempenhado um papel crucial na seleção de servidores para o setor público no Brasil. Essa prática, pautada nos princípios constitucionais da impessoalidade, legalidade e igualdade, busca garantir a contratação de profissionais capacitados e comprometidos com o serviço público. No entanto, ao longo dos anos, o sistema de concursos enfrentou desafios relacionados à padronização, igualdade de oportunidades e relevância das competências avaliadas. Nesse contexto, a recente criação do Concurso Nacional Unificado representa uma inovação significativa no processo de seleção de servidores públicos, com o potencial de abordar muitas dessas questões de maneira eficaz.

PALAVRAS-CHAVE: Concurso Nacional Unificado • Concurso Público • Impessoalidade • Seleção de pessoal.

1 Introdução

O presente ensaio decorre de análise empírica ocorrida através da participação do 14^a Programa de Intercâmbio da Secretaria de Assuntos Jurídicos da Presidência da República - SAI, e visa fornecer análises e perspectivas acerca do concurso público no Brasil. Além disso, visa fundamentar aspectos jurídicos e gerenciais, tanto do viés estatal quanto do candidato, que foi tangenciando com o prospecto de aplicação do Concurso Nacional Unificado, previsto no Decreto nº 11.722, de 2023. Com a reflexão jurídica, pretende-se analisar a legislação incidente nos processos seletivos públicos até então, e o que pode mudar com a adoção do Concurso Nacional Unificado. Já o viés gerencial demanda análise dos padrões de gerenciamento e seleção de pessoal tradicionalmente usados pela administração pública, e como estes podem ter ligação direta com as desigualdades sociais e perfil homogêneo do serviço público.

2 Aspectos do processo de prestação de Concursos públicos no Brasil

A busca por oportunidades no setor público tem se tornado um tópico frequente nas conversas sobre carreiras no Brasil. Muitos brasileiros almejam realizar o sonho da aprovação em um concurso público, que proporciona estabilidade econômica e profissional com salários atrativos, em oposição ao ambiente empregatício privado, que vem passando por demissões em massa e pejetização de serviços prestados pelos trabalhadores (Marcondes; Akiyama, 2015, p. 23).

A tal busca pelo setor público, entretanto, não tem como razão dominante a vocação profissional em servir ao Estado, decorrendo majoritariamente do interesse na estabilidade que os servidores públicos alcançam após decorrido os três primeiros anos de estágio probatório, além de fatores como os altos salários do funcionalismo público, alinhados à escassa falta de oportunidade no âmbito privado. Diante de tal cenário, a preparação de concursos públicos se tornou um nicho mercadológico com bastante expressividade no Brasil, além de proporcionalmente aumentar a demanda de candidatos pelas vagas ofertadas pelos órgãos.

A história dos concursos públicos no Brasil remonta ao período colonial, quando o país era uma colônia de Portugal. Naquela época, a administração pública era fortemente influenciada pelo sistema de patrimonialismo, no qual os cargos públicos eram distribuídos com base em critérios de favoritismo e apadrinhamento, em vez

de mérito (Schwartz, 2011, p. 74). Essa prática levou a uma administração ineficiente e permeada pela corrupção, além de critérios obtusos e impassíveis de parâmetro.

Havia, ainda, inclusive, a prática de venda de cargos, em funções conhecidas como serventúrios, permitindo que a emergente classe burguesa tivesse acesso à burocracia colonial. Esse acesso conferia prestígio e, em alguns casos, até mesmo nobreza a seus ocupantes (Bóris, 2021, p. 4).

Realidade tal não muito diferenciada do mundo. Nos Estados Unidos, por exemplo, antes da promulgação do Pendleton Act em 1883, que estabeleceu os fundamentos para um serviço público profissional, prevalecia o sistema de distribuição de cargos entre apadrinhados políticos, conhecido como *spoils system*. A solução encontrada nos Estados Unidos, bem como em outros lugares, foi a profissionalização do corpo de funcionários do governo e a introdução de critérios meritocráticos para a seleção de pessoal (Rezende, 1988, p. 2).

A mudança para um sistema baseado na meritocracia começou a ganhar força no Brasil no final do século XIX, com a criação da Escola Politécnica do Rio de Janeiro e da Escola Militar, que introduziram processos de seleção de candidatos com base em critérios de conhecimento e competência (Santana, 1996, p. 317), o que foi recebido pela população com imensa alegria, à medida que afastava possibilidades de ocupação de cargos com base em laços de afinidade (Oliveira *et al.*, 2023, p. 4).

A institucionalização de concursos abarcou também as questões de gênero, ainda que com ressalvas. O concurso para a carreira diplomática aprovou a primeira mulher em 1918, que se classificou em primeiro lugar após recurso de Rui Barbosa ao então presidente Nilo Peçanha, para viabilizar a sua participação no certame. Em retrocesso, vinte anos depois, o então Ministro das Relações Exteriores Oswaldo Aranha coíbe a participação feminina do concurso novamente (Friaça, 2018, p. 15), cerceando não só a meritocracia isonômica, mas a emancipação feminina em carreira tão célebre e tradicional à administração pública brasileira, que notória e inovadoramente seleciona seus representantes no exterior através de concurso¹.

Contudo, a consolidação para um sistema meritocrático definitivo ocorreu após a Constituição Cidadã de 1988, em que os concursos públicos se estabeleceram como o principal método de seleção para cargos no setor público, exceto para cargos em comissão. Isso significou um marco importante na consolidação

1 O Brasil destaca-se quanto ao processo seletivo para admissão na carreira diplomática, quando comparado com outros países. Nos Estados Unidos, por exemplo, a indicação de embaixadores é puramente política, ficando a critério do chefe do poder Executivo do país.

dos processos seletivos públicos, sendo a obrigatoriedade de concursos uma exigência constitucional.

No entanto, essa abordagem tem gerado debates e divergências entre os estudiosos do assunto. Para alguns autores, os concursos representam um meio eficaz de assegurar um acesso equitativo aos cargos públicos, garantindo que as instituições públicas sejam ocupadas por profissionais qualificados e competentes (Motta, 2011, p. 29). No entanto, para outros, a rigidez imposta pela Constituição pode ser vista como um retrocesso burocrático. Isso ocorre porque essa rigidez vai de encontro aos princípios de eficiência e flexibilidade preconizados pela Administração Pública Gerencial, que foi adotada como parte da reforma administrativa realizada na década de 1990 (Bresser-Pereira, 1996, p. 7)

O Brasil é ambiente singular concernente ao funcionalismo público, destacando-se por suas altas despesas com servidores públicos, em comparação com mais de 70 outros países. De acordo com uma análise conduzida pela Confederação Nacional da Indústria (CNI), as despesas com servidores ativos e aposentados em relação ao Produto Interno Bruto (PIB) colocam o país em sexto lugar (FIESC, 2020). Esse cenário é, em grande parte, resultado das vantagens salariais oferecidas aos trabalhadores do setor público em comparação com aqueles da iniciativa privada, e compromete grande parte do orçamento público no Brasil, sendo 67% maior que em estudo feito com 53 países, chegando a compor 13,4% do PIB (Banco Mundial, 2017, p. 15).

Os constantes fatores atrativos do serviço público têm feito candidatos se empenharem cada vez mais para os certames, aumentando o nível concorrencial e o nível das provas. A partir disso, o processo de preparação para os certames tornou-se uma verdadeira profissão para os candidatos, que costumam perscrutar de cargo em cargo em busca da carreira fim, gerando imensa rotatividade nos cargos e a dificuldade de gestão de competências das pessoas dentro dos órgãos públicos.

Diante de tal cenário, em 28 de setembro de 2023 houve a promulgação do Decreto nº 11.722, estabelecendo instruções para a realização de um concurso nacional unificado, de forma a: “promover igualdade de oportunidades de acesso aos cargos públicos efetivos”, “padronizar procedimentos na aplicação das provas”, “aprimorar os métodos de seleção de servidores públicos, de modo a priorizar as qualificações necessárias para o desempenho das atividades inerentes ao setor público” e “zelar pelo princípio da impessoalidade na seleção dos candidatos em todas as fases e etapas do certame” (Brasil, 2023).

Diante do reconhecimento governamental da necessidade de repensar a estrutura tradicional dos concursos públicos em detrimento de melhorar a isonomia do acesso a cargos públicos, é de fundamental análise a importância dos aspectos socioeconômicos dos concursos.

3 Das problemáticas do modelo atual de prestação de concurso público

Conceitualmente, o concurso público é uma abordagem de seleção de candidatos que melhor se encaixam em cargos específicos. Esse processo envolve uma avaliação comparativa, na qual as qualificações e características dos candidatos são confrontadas com o perfil desejado para a vaga (McEntire; Greene-Shortridge, 2011, p. 268). Tal comparação se dá mediante avaliação objetiva, sendo discricionário ao gestor público a elaboração dos editais de seleção desde que cumpridas algumas exigências – como o uso de critério de admissão que leve em conta a obediência ao princípio da isonomia – além de ser necessário justificar as exigências específicas de acordo com o cargo e suas atribuições (Di Pietro, 2007, p. 1049).

O modelo atual de prestação de concurso público no Brasil enfrenta várias problemáticas que merecem atenção e discussão. No contexto brasileiro, à medida que ocorrem mudanças no mercado de trabalho e a precarização das formas de emprego, também se observa um aumento significativo nos níveis de escolaridade da população (IPEA, 2007). Em paralelo, as oportunidades de trabalho se tornam cada vez mais escassas, alinhadas a uma difícil permanência no ambiente privado.

Consequentemente, o setor público, devido às suas atraentes perspectivas salariais, segurança no emprego e estabilidade, torna-se o objetivo final desejado por muitos candidatos a concursos públicos. É reforçada também a existência de uma *cultura* de se prestar concursos públicos no Brasil, em que a prestação de concursos públicos conta com forte apelo de familiares e amigos, como forma de inserção e prestígio social (Fiuza, 2015 apud Lobato, 2023). Como resultado desse interesse, os estudos para concursos passam a ser encarados como um meio para alcançar a estabilidade financeira almejada, de forma meritocrática.

O processo seletivo da administração pública, apesar de não haver questionamentos sobre seu caráter, é alvo de constantes judicializações, ensejando na criação de nicho especializado para escritórios de advocacia. Diante da precariedade legislativa acerca do tema - que levou até mesmo ao clássico brocardo: *o edital é a lei do concurso* - o Poder Judiciário é frequentemente acionado para intervir em demandas concernentes aos processos seletivos da administração

pública. Apesar de sua disposição ser constitucionalmente consagrada, o acesso a cargos públicos no Brasil permanece sem regulamentação específica desde 1988 (Fontainha et al, 2015, p. 4).

O tipo mais frequente de demandas diz respeito ao direito subjetivo à nomeação de candidatos aprovados, tanto dentro quanto fora do número de vagas disponíveis, quando a Administração decide nomear candidatos de outro concurso realizado antes do término do prazo do certame anterior (Almeida, 2019, p. 28). Essa situação foi consolidada e regulamentada pelo Supremo Tribunal Federal (STF), estando resumida no enunciado da Súmula 15, STF, que diz que “Dentro do prazo de validade do concurso, o candidato aprovado tem direito à nomeação, quando o cargo for preenchido sem observância da classificação” (Brasil, 2016).

O próprio *caput* do Artigo 37 da Constituição Federal preconiza que processo seletivo de concurso público será fundamentado nos princípios constitucionais da administração pública, tais como Legalidade, Impessoalidade, Moralidade, Publicidade e Eficiência (Ferreira, *et al.*, 2016, p. 4).

Contudo, a realidade prática é dotada de vários obstáculos que dificultam a aplicação do disposto na carta magna. A lei, consoante ao princípio da publicidade, estipula que o edital do concurso público deve ser divulgado no diário oficial da Administração Pública, bem como no site oficial do órgão ou entidade responsável pela condução do concurso e da instituição que será encarregada de executar o certame. Contudo, apesar da revolução digital que levou a digitalização da população brasileira, o acesso à internet promovido ainda é bastante limitado, em que 62% dos usuários de internet no Brasil acessam apenas pelo celular, enquanto 36 milhões de pessoas ainda não se conectam às redes (CGI, 2019), o que gera dificuldade de conhecimento e preparação de candidatos menos abastados.

De maneira contrária a impessoalidade, a persistência de disparidades de gênero continuam a se fazer presentes até mesmo na realidade atual, em que estudo, que investigou os candidatos aprovados em concurso de auditor federal do Tribunal de Contas da União (TCU), que oferece um salário inicial de R\$ 21,9 mil, revelou um perfil comum para os aprovados em 2022. A maioria desses aprovados é composta por homens com uma idade média de 32 anos, pertencentes à classe média e com uma média de três anos de estudos (Folha, 2023).

Esse levantamento examinou um total de 153 pessoas, que inclui tanto os aprovados quanto a cota de reserva. Esse resultado destaca a falta de diversidade de oportunidades para aqueles que aspiram a carreiras no setor público. De acordo

com dados internos do próprio tribunal, 78,4% dos aprovados são homens. Bruno Dantas, presidente do TCU, reconhece a falta de representatividade de gênero nesse cenário (Folha, 2023).

Paralelamente, a busca por um equilíbrio que promova a igualdade de oportunidades, ao mesmo tempo em que assegura a transparência e a qualidade do processo seletivo, alinhada com a meritocracia, permanece como um tema de relevância na discussão sobre concursos públicos no Brasil.

O debate sobre meritocracia, como conhecido hoje, surgiu na década de 1960, com abordagens interpretativas e cognitivas de Aaron Cicourel e Hugh Mehan (Fontainha et al, 2015), que questiona a validade da análise das trajetórias individuais dos alunos em detrimento dos processos dentro da administração escolar. O estudo de Cicourel foi inovador no sentido de centrar as relações pedagógicas não no conteúdo ensinado, mas nas interações dentro de sala de aula (Mehan, 1974; apud Fontainha, 2015, p. 7).

O processo de realização de concursos públicos compreende várias etapas, sendo, primeiramente, a preparação para o certame, que pode envolver a contratação de uma entidade organizadora, a produção do edital, a realização do próprio concurso e, por fim, a contratação ou nomeação e posse dos candidatos aprovados. No ponto de vista dos candidatos, essa jornada começa antes, com a preparação para os concursos. Nesse momento, há uma interação entre o mercado de cursinhos preparatórios, as entidades organizadoras dos concursos e as instituições públicas (Fontainha, 2015, p. 8).

Os candidatos se preparam e aguardam os editais para, finalmente, participar do concurso e, com sorte, serem admitidos pela instituição. Isso significa que há três categorias de candidatos: os reprovados, os aprovados e aqueles aprovados que foram nomeados e efetivamente assumiram seus cargos. Essa distinção é o que sustenta o próspero e lucrativo mercado de cursos preparatórios, que oferece preparação e orientação para os interessados em concorrer a cargos no setor público (Fontainha, 2015, p. 8).

Com a digitalização da economia, os cursinhos expandiram ainda mais seu mercado relevante com a atuação via plataformas digitais, o que, tecnicamente, ampliou o acesso à preparação de qualidade para muitos candidatos. Somente em 2013, o mercado de cursinhos movimentou mais de 50 bilhões (Congresso em Foco, 2013). Apesar de não haver dados oficiais, a estimativa é que o faturamento

destas empresas tenha dobrado, à medida que agora ofertam serviços digitais, com baixos custos de investimento.

Contudo, apesar do acesso aos estudos preparatórios para concurso ter se tornado mais célere, não se tornou, necessariamente, mais isonômico. A preparação para os concursos exige investimento de montante significativo em materiais preparatórios, e, em consequência, perpetua o acesso de *concurseiros* que podem pagar mais pela sua preparação.

Denota-se que os concursos tendem a selecionar aqueles que estavam melhor preparados para as provas, em vez dos candidatos mais competentes. Isso, por sua vez, tem um impacto negativo na qualidade dos serviços públicos, uma vez que a má seleção dos candidatos está relacionada à má qualidade no serviço público (Oliveira, 2023, p. 20). Essa perspectiva ressalta a importância de repensar os critérios de seleção em concursos públicos a fim de garantir a eficiência e a qualidade dos serviços prestados à sociedade.

Em consequência, os candidatos mais preparados para as provas são os que mais tiveram recursos financeiros para investir em sua preparação, elitizando ainda mais a preparação para concursos, e isto é refletido, inclusive, em pesquisas empíricas gerenciais.

Castelar (*et al.*, 2010, p. 92-94) empreendeu estudo correlacionando a probabilidade de sucesso em um concurso público em relação a características socioeconômicas. Foi observado que fatores como alta renda familiar, nível de escolaridade acima do ensino médio, origem em regiões metropolitanas, educação em escola privada e idade jovem aumentam as chances de aprovação no concurso. Por outro lado, ter uma renda pessoal inferior a dois salários mínimos e possuir apenas o ensino médio têm um impacto negativo nas chances de aprovação. Além disso, foi constatado que a variável relacionada à escolaridade no ensino médio é a que mais influencia as chances de aprovação, o que torna a situação dos candidatos com níveis de escolaridade mais baixos mais desafiadora.

Albrechte e Krawulsky (2011, p. 14) realizaram uma pesquisa que revelou que entre os indivíduos que frequentavam cursos preparatórios para concursos públicos na cidade de Florianópolis, os principais motivos para buscar emprego no setor público eram, principalmente, a estabilidade no cargo (89%), a remuneração (83%) e a oportunidade de progredir na carreira (36%). Surpreendentemente, a natureza das tarefas a serem desempenhadas não foi um fator considerado relevante entre as opções mais escolhidas.

Além disso, o compromisso ético em servir a coletividade, um aspecto inerente ao trabalho no setor público, não foi mencionado pelos participantes como um dos principais motivadores para ingressar nessa área. Esses resultados indicam que, para muitos candidatos, os fatores econômicos e a segurança no emprego têm um peso maior do que o compromisso com a missão de servir à sociedade.

Oliveira (*et al.*, 2023, p. 10-15) empreende estudo analítico de processos seletivos para os cargos de Assistente Administrativo e Médicos em Universidades Federais, que selecionam candidatos através de concurso público. Em seus resultados, identificou “fenômeno de um academicismo objetivista (supervalorização da avaliação teórica objetiva) que domina os concursos públicos brasileiros e é pouco analisado na literatura” (Oliveira, 2023, p. 14). Além disso, destaca o desafio de se manter inerente ao princípio da impessoalidade de forma que não objetive e extremize, o que pode ser refletido em uma avaliação mais associada às atribuições do cargo e função a serem exercidas.

Ao invés de testes teóricos com gabaritos pré-fabricados, sugere-se a aplicação adicional de testes práticos simulados com produção de textos relacionados às atribuições do cargo em disputa.

A literatura internacional concernente à gestão de pessoas, também considera de primazia um processo seletivo que abarque outros fatores além das provas objetivas em estratégias de seleção, tais como a análise de fatores de inteligência emocional (Joseph *et al.*, 2015, p. 298), até a ocorrência de entrevistas estruturadas para aferir a compatibilidade do candidato ao cargo (Chiavenato, 1997, p. 26). Importante ressaltar que a administração pública já faz etapa de processo semelhante a entrevista em concursos de alto nível, como promotoria, magistratura, procuradorias, etc. No entanto, a possibilidade de alastramento para outros concursos parece uma realidade distante.

Além disso, a preparação seletiva de candidatos com base no critério de renda a investir, reforça o perfil homogêneo dos candidatos a concurso público, à medida que diminui a possibilidade de representatividade de minorias. Aqui, se faz necessária a inserção de políticas sociais afirmativas, definidas pelo jurista Joaquim Barbosa Gomes (2001, p. 47-49) como políticas sociais que buscam apoiar e promover grupos socialmente desfavorecidos, com o objetivo de facilitar sua integração na sociedade e, como resultado, alcançar uma igualdade real.

Uma importante ação afirmativa estatal relacionada aos concursos públicos é a reserva de um percentual dos cargos e empregos públicos para pessoas com

deficiência, conforme estabelecido na Constituição². Essa medida visa garantir igualdade de oportunidades de acesso para pessoas com deficiência e reduzir as barreiras adicionais que enfrentam ao ingressar no mercado de trabalho e no serviço público. Além disso, também existe a cota para pessoas negras, que busca promover a equidade racial.

Na França, o recrutamento de servidores públicos é realizado por meio de três abordagens distintas. A primeira é destinada a recém-formados e envolve um concurso externo com requisitos, como a posse de um diploma que comprove pelo menos três anos de formação universitária. A segunda abordagem, conhecida como concurso interno, é voltada para a mobilidade dentro do serviço público e requer pelo menos quatro anos de experiência no setor público no momento da inscrição. A terceira forma, chamada de terceiro concurso, visa a contratação de profissionais do mercado e exige no mínimo oito anos de experiência em atividades profissionais, eleitas ou associativas no momento da inscrição. Cada uma dessas abordagens adota mecanismos de recrutamento e seleção distintos, reconhecendo a necessidade de perfis profissionais diferentes em cada uma delas (Chemla, 2005, p. 2).

O Governo Federal, notando a necessidade de mitigar aspectos controversos da atual aplicação de provas de concurso público no Brasil, instituiu a política de aplicação de prova unificada, materializada através do Decreto nº 11.722, de 28 de Setembro de 2023, que dispôs sobre o Concurso Nacional Unificado.

4 Concurso Nacional Unificado

O Concurso Nacional Unificado surge como um meio para “promover igualdade de oportunidades de acesso aos cargos públicos efetivos; padronizar procedimentos na aplicação das provas; aprimorar os métodos de seleção de servidores públicos, de modo a priorizar as qualificações necessárias para o desempenho das atividades inerentes ao setor público; e zelar pelo princípio da impessoalidade na seleção dos candidatos em todas as fases e etapas do certame” (Brasil, 2023).

Para sua efetivação foi necessário que as autoridades sinalizassem por meio de termo assinado entre o órgão ou entidade interessada e o Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos, permitindo a participação em todos os concursos

² Art. 37 “VIII - a lei reservará percentual dos cargos e empregos públicos para as pessoas portadoras de deficiência e definirá os critérios de sua admissão;”.

autorizados para o órgão ou entidade aderente. Houve a adesão de 21 órgãos da administração pública, que ofertaram, no total, 6.640 vagas. Agora, o candidato escolherá um bloco da área de atuação e o cargo de preferência, devendo fazer provas objetivas gerais e específicas dentro da área de conhecimento envolvida.

O novo modelo tem fomentado discussões, em especial acerca da abrangência de especificidade das provas aos cargos aplicados, à medida que, a realização de provas em bloco pode implicar em generalidade de conhecimentos em relação aos cargos. Contudo, tal realidade não é nova. O estudo de Camões et al. (2010, p. 14) identifica que, de maneira geral, as organizações públicas não estabelecem uma conexão clara entre a execução das atividades, o desempenho dos servidores e a remuneração. Além disso, nos concursos públicos, o enfoque recai mais sobre os cargos do que sobre as competências necessárias.

O contexto de incertezas tem afetado *concurseiros* de longo prazo, que não sabem como se preparar para nova prova e também tem afetado os cursinhos preparatórios, que não sabem quais produtos oferecer para a preparação de seus candidatos.

No entanto, a adoção de um concurso nacional unificado oferece novas perspectivas a respeito da isonomia entre os candidatos. Uma das vantagens do Concurso Nacional Unificado é a padronização dos procedimentos de aplicação das provas. Essa uniformização contribui para que a avaliação dos candidatos seja feita de maneira consistente e imparcial. Além disso, a padronização ajuda a eliminar possíveis vieses regionais que poderiam surgir em processos descentralizados.

Uma mudança fundamental introduzida pelo sistema é a ênfase nas qualificações necessárias para o desempenho das atividades no setor público. Em vez de se concentrar apenas nos cargos, o Concurso Nacional Unificado valoriza as competências interpessoais dos candidatos. Isso garante que as contratações estejam alinhadas com as necessidades específicas das organizações públicas, contribuindo para a melhoria da eficiência, da qualidade dos serviços prestados à sociedade e do ambiente de trabalho.

A atenção à impessoalidade na seleção dos candidatos é crucial para garantir que a escolha seja baseada em critérios objetivos e justos, evitando influências externas ou parcialidades. Essa abordagem está alinhada com os princípios da administração pública e reforça a confiança da sociedade no sistema de concursos.

O Concurso Nacional Unificado também se compromete a observar políticas de ações afirmativas. Isso implica que a seleção considerará a promoção da

igualdade e a inclusão de grupos historicamente sub-representados, contribuindo para a diversificação e a representatividade no setor público, consolidando o que já está previsto dentro do Artigo 37 da Constituição Federal e da própria Lei de Cotas, que está em processo de reforma³.

A criação da Comissão de Governança e do Comitê Consultivo e Deliberativo demonstra um compromisso com a gestão e a coordenação eficientes do processo. Além disso, o compartilhamento dos custos entre os órgãos e entidades públicas aderentes busca otimizar a alocação de recursos financeiros.

5 Conclusão

Em síntese, a análise dos concursos públicos no Brasil destaca problemas que vão desde a falta de transparência até a complexidade excessiva das provas. O Concurso Nacional Unificado representa uma inovação promissora nos processos de seleção de servidores públicos no Brasil. Se bem implementado, pode abordar muitas das preocupações relacionadas à padronização, igualdade de oportunidades e relevância das competências avaliadas. Essa abordagem tem o potencial de fortalecer a administração pública, promover a meritocracia e melhor atender aos princípios constitucionais que regem a atuação do setor público. Acompanhar de perto sua implementação e fazer ajustes conforme necessário será fundamental para garantir que atinja seus objetivos de maneira eficaz, beneficiando tanto os candidatos quanto a sociedade como um todo.

6 Referências

ALBRECHT, Pricila Anny Tomachski; KRAWULSKI, Edite. **Concurseiros e a busca por um emprego estável: reflexões sobre os motivos de ingresso no serviço público**. Cadernos de psicologia social do trabalho, p. 211-226, 2011.

ALMEIDA, Naiane Fernanda. **A judicialização dos concursos públicos: uma análise das dificuldades enfrentadas pelos gestores em relação à postura do Poder Judiciário no julgamento das demandas no âmbito dos concursos públicos**. 2019. Trabalho de Conclusão de Curso – Centro Universitário de Brasília, Brasília, 2019.

³ Na atualização proposta para a Lei de Cotas, o Projeto de Lei nº 5384/20 aguarda avaliação do Senado Federal. A Lei nº 12.711/12, que instituiu o sistema de cotas em 2012, previa a revisão da política após uma década de implementação, o que deveria ter ocorrido em 2022. As mudanças propostas incluem a redução da renda para acesso às cotas, a inclusão de estudantes quilombolas, um novo critério de preenchimento das vagas e a prioridade para bolsas de auxílio estudantil.

BANCO MUNDIAL. **Um ajuste justo:** análise da eficiência e equidade do gasto público no Brasil. Washington, DC: Banco Mundial, 2017.

BARBOSA GOMES, Joaquim. **Ação afirmativa & princípio constitucional da igualdade:** o direito como instrumento de transformação social. A experiência dos EUA. São Paulo: Renovar, 2001.

BR, CGI. **Pesquisa sobre o uso das tecnologias de informação e comunicação nos domicílios brasileiros:** TIC domicílios 2018. São Paulo: Comitê Gestor da Internet no Brasil, 2019a. Disponível em: <http://twixar.me/DhIT>. Acesso em: 30 out. 2023.

BRASIL. **Decreto nº 11.722, de 28 de setembro de 2023.** Dispõe sobre o Concurso Público Nacional Unificado e institui seus órgãos de governança.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Tese definida no RE 837.311**, rel. min. Luiz Fux, P, j. 9-12-2015, DJE 72 de 18-4-2016, Tema 784.]

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **Administração pública gerencial:** estratégia e estrutura para um novo Estado. Texto para discussão, 9. Brasília: ENAP, 1996.

CHEMLA, Eliane. **A reforma da formação para carreiras da ENA-França.** Revista do Serviço Público, p. 217-224, 2005.

CHIAVENATO, Idalberto. **Recursos Humanos.** Edição compacta. São Paulo: Atlas, 1997

CONGRESSO EM FOCO. **Concursos Movimentam cerca de R\$ 50 Bilhões.** Disponível em: <https://congressoemfoco.uol.com.br/projeto-bula/reportagem/mercado-dos-concursos-movimenta-até-r-50-bilhoes/>. Acesso em: 6 nov. 2023.

DE REZENDE, Renato. **Concurso público:** avanços e retrocessos. 1988.

DI PIETRO, Maria Sylvia. **Direito administrativo.** 20. ed. São Paulo: Atlas, 2007.

FERREIRA, Dartagnan et al. **Análise Do Concurso Público Como Instrumento De Seleção De Pessoal No Setor Público: Percepção De Um Grupo De Servidores De Instituições Federais De Ensino Superior Analysis Of The Public Tender As Staff Recruiting Tool In.** Revista Sociais e Humanas, p. 92-110, 2016.

FIESC. **Despesa com servidor no Brasil está entre as mais elevadas entre mais de 70 países, aponta CNI.** 2020. Disponível em: [https://fiesc.com.br/pt-br/imprensa/despesa-com-servidor-no-brasil-esta-entre-mais-elevadas-entre-mais-de-70-paisesapontacni#:~:text=pa%C3%ADses%2C%20aponta%20CNI,Despesa%20com%20servidor%20no%20Brasil%20est%C3%A1%20entre%20as%20mais%20elevadas,de%2070%20pa%C3%ADses%2C%20aponta%20CNI&text=As%20despesas%20com%20servidores%20p%C3%ABlicos,Produto%20Interno%20Bruto%20\(PIB\)](https://fiesc.com.br/pt-br/imprensa/despesa-com-servidor-no-brasil-esta-entre-mais-elevadas-entre-mais-de-70-paisesapontacni#:~:text=pa%C3%ADses%2C%20aponta%20CNI,Despesa%20com%20servidor%20no%20Brasil%20est%C3%A1%20entre%20as%20mais%20elevadas,de%2070%20pa%C3%ADses%2C%20aponta%20CNI&text=As%20despesas%20com%20servidores%20p%C3%ABlicos,Produto%20Interno%20Bruto%20(PIB).). Acesso em: 23 out. 2023.

FIUZA, Michele. **Paralelo entre o concurso público brasileiro vigente e o concurso público originado na China Antiga: um estudo comparado de história do direito e legislação correspondente.** 2015. Teresina: UESPI. <https://doi.org/10.24824/978854440994>.

FOLHA DE SÃO PAULO. **Concurso público para salário de R\$ 21 mil aprova mais homens e pós-graduados.** 26 out. 2023. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2023/06/concurso-publico-para-salario-de-r-21-mil-aprova-mais-homens-e-pos-graduados.shtml>. Acesso em: 26 out. 2023.

FRIANÇA, Guilherme José Roeder. **Mulheres diplomatas no Itamaraty (1918-2011)** (PDF). Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão. 385 páginas. ISBN 978-85-7631-766-1. 2018.

JOSEPH, Dana L. et al. **Why does self-reported emotional intelligence predict job performance?** A meta-analytic investigation of mixed EI. *Journal of applied psychology*, 2015.

LOBATO, Flavio Henrique Souza. **Mercado das viagens para concursos públicos no Brasil:** perfil e experiências de *concurseiros*. *Revista Brasileira de Pesquisa em Turismo*, p. e-2690, 2023. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbtur/a/CcdMNFrt5wrbYG8kxfJhbKm/>. Acesso em: 1 nov. 2023

MAIA, Bóris. **A institucionalização do concurso público no Brasil: uma análise sócio-histórica.** 2021.

MARCONDES, Fernanda Marchi; AKIYAMA, Isabella Naomi. **O Fenômeno Da Pejotização e suas consequências nas relações de emprego.** *Etic-Encontro de Iniciação Científica*, 2015.

MCENTIRE, Lauren E; GREENE-SHORTRIDGE, Tiffany M. **Recruiting and selecting leaders for innovation:** how to find the right leader. *Advances in Developing Human Resources*, p. 266–278, 2011.

MOTTA, F. **Concurso Público:** direito à nomeação e a existência de “cadastro de reserva”. *Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado*, Salvador, 2011.

OLIVEIRA, Antonio; CASTRO JUNIOR, Joel de Lima Pereira; MONTALVÃO, Sergio de Sousa. **O mito da meritocracia:** academicismo e falhas metodológicas nos concursos públicos brasileiros. *Revista de Administração Pública*, p. 694-720, 2023.

PANTOJA, Maria Júlia; CAMÕES, MR de S.; BERGUE, Sandro. **Gestão de pessoas:** bases teóricas e experiências no setor público. Brasília: Enap, p.11-28, 2010.

SANTANA, José Carlos. **Euclides da Cunha e a Escola Politécnica de São Paulo.** *Estudos Avançados*, p. 311-327, 1996.

SCHWARTZ, Stuart B. **Burocracia e sociedade no Brasil colonial**: o Tribunal Superior da Bahia e seus desembargadores. Companhia das Letras, 2011.

TANIGUCHI, Kenji.; ARTEN, Katia Cristina da Silva. O **paradigma da estabilidade do funcionário público federal frente ao princípio da eficiência**. Revista de Direito, p.73-88, 2010.

Transparência ativa e políticas públicas: a importância da informação na tomada de decisão do consumidor

NATASHA SIQUEIRA MENDES DE NÓVOA

Graduanda em Direito pela Universidade Federal do Pará (UFPA).

SUMÁRIO: 1 Introdução • 2 Um panorama das relações de consumo na era digital • 3 Implicações da vulnerabilidade informacional na tomada de decisão do consumidor • 4 O papel das políticas públicas na defesa do consumidor • 5 A Transparência Ativa como auxiliar das políticas públicas nas relações de consumo • 6 Conclusão • 7 Referências.

RESUMO: O presente ensaio objetiva demonstrar como o acesso à informação, a partir da transparência ativa promovida pelo Estado, pode contribuir para o aprimoramento das políticas públicas na esfera consumerista. Para tal, discorre-se sobre a relevância constitucional da proteção do consumidor, que envolve, para além de uma dimensão jurídica, um viés político e social, indissociável de seu empoderamento. Desse modo, o texto explora o papel das políticas públicas como facilitadora da tomada de decisão racional do consumidor a partir do fornecimento de informações claras, dinâmicas e inclusivas.

PALAVRAS-CHAVE: Direito do consumidor • Políticas públicas • Acesso à informação.

1 Introdução

A Constituição federal de 1988 foi uma das principais responsáveis por perpetuar a força no sistema democrático ocidental, especialmente em razão da formalização de direitos fundamentais para além de um viés bidimensional. Nesse sentido, é certo afirmar que o Brasil incorporou de forma expressa a terceira dimensão dos direitos humanos e trouxe, mais do que relevância, exequibilidade e plausibilidade à dimensão coletiva dos direitos.

Esse passeio histórico mostra-se importante para compreender o papel das políticas públicas nas relações de consumo, bem como o direito adquirido do consumidor no cenário Pós-Segunda Guerra Mundial. O caráter coletivo e a natureza transindividual da terceira dimensão dos direitos humanos permitiu que o mundo olhasse para o indivíduo como um ser complexo, influenciado por fatores internos e externos que rompem as barreiras do liberalismo clássico, e passam a enxergar o homem dentro de uma perspectiva de fraternidade, que exige esforços e responsabilidades globais para poderem existir em comunidade.

Foram vários os esforços internacionais registrados no final do século XX a fim de formalizar as normas de proteção do consumidor, os quais, indubitavelmente, tiveram relevante impacto no Código de Defesa do Consumidor (CDC). Como resultado, o Brasil incorporou expressamente a proteção do consumidor como um direito fundamental e prevê, dentro do seu ordenamento jurídico, o dever do Estado para a efetivação deste direito de forma direta, sendo as políticas públicas um dos instrumentos de ação previstos. Porém, políticas públicas são produtos de um complexo e dinâmico processo de agentes, obrigações e implementações que exigem uma dialética com as demandas da sociedade civil, bem como qualificação jurídica das decisões políticas para, então, viabilizá-las.

Desse modo, para garantir mais efetividade às políticas públicas nas relações de consumo, é fundamental compreender qual o papel do consumidor brasileiro, bem como as suas principais necessidades frente à crescente assimetria nas relações consumeristas resultantes das transformações tecnológicas e econômicas responsáveis por acentuar o papel de vulnerabilidade deste sujeito, tal qual é reconhecido no CDC. Dentre as mais variadas formas de vulnerabilidades que assolam as relações de consumo, o presente artigo se debruçou especialmente na vulnerabilidade informacional, que consiste na ausência ou complexidade da informação prestada pelo fornecedor, o que dificulta a tomada de decisão racional do consumidor e afeta o seu exercício de escolha.

Nesse sentido, utilizando-se do método dedutivo, o presente ensaio buscou demonstrar como as políticas públicas podem se tornar mais efetivas para reduzir a assimetria informacional nas relações de consumo a ponto de garantir que o consumidor exerça a sua cidadania. Para tal, buscou-se resposta na dialética entre instrumentos jurídicos já existentes no ordenamento jurídico brasileiro, a exemplo da Lei de Acesso à Informação e do Código de Defesa do Consumidor.

2 Um panorama das relações de consumo na era digital

Bauman (2001, p. 09) define o contexto Pós-Guerra Fria a partir da ideia de modernidade líquida, marcado por uma produção dinâmica e massificada, que busca determinar um modelo de consumo obsoleto, ou seja, com data de duração. A velocidade de produção torna-se frenética, assim como as mercadorias, que assumem uma transformação quase que instantânea, o que também ocorre nas relações de consumo.

De forma complementar, Lipovetsky (2007, p.131) explica que, em decorrência da consolidação do capitalismo, a construção da identidade do sujeito passou a ser o centro do trabalho de publicidade empresarial, que passou a entender o consumidor como emotivo e sensorial e, portanto, suscetível aos mais variados artifícios de persuasão mercadológica, cujo fim é manter um ciclo de consumo interminável de aquisições sucessivas e irracionais.

Após a década de 70, o capitalismo tomou um rumo ainda mais inteligente, provocando novos desafios à sociedade. Nóvoa e Verbicaro (2022, p. 598) retomam os ensinamentos de Srnicerk (2017, p. 7) para explicar a economia no século XXI, que é marcada pelo domínio da tecnologia, informação e internet, pautada em três principais aspectos: dinamismo, capacidade global de desenvolvimento econômico e legitimação em larga escala. A economia de plataforma foi tornando-se um modelo hegemônico e estabeleceu novas formas de relações entre particulares, juntamente como novos desafios jurídicos, sociais e econômicos.

Esse breve contexto mostra-se importante para compreender o consumidor do século XXI, hiperconectado e hiperconfiável. Hiperconectado, em razão da sua imersão nas redes digitais e hiperconfiável, uma vez que, em decorrência da dependência das tecnologias, o consumidor tornou-se mais flexível em relação a sua privacidade a fim de poder usufruir dos serviços oferecidos pelas plataformas. Além disso, compreender as características do consumidor atual também permite, ao

Estado, melhor entender as lacunas que justificam a sua intervenção com o objetivo de reduzir as assimetrias que permeiam as relações consumeristas.

No caso da vulnerabilidade informacional prevista no CDC, entende-se que esta foi agravada pela transição do consumo analógico para o digital, o que demanda uma nova abordagem do poder público para lidar com os desafios introduzidos pela tecnologia, a fim de garantir o acesso à informação do consumidor de modo transparente, acessível e ativo.

3 Implicações da vulnerabilidade informacional na tomada de decisão do consumidor

3.1 O Direito à informação à luz do CDC

O direito à informação está previsto no art. 6º do CDC como um direito básico do consumidor, devendo esta informação ser “adequada e clara sobre os diferentes produtos e serviços, com especificação correta de quantidade, características, composição, qualidade, tributos incidentes e preço, bem como sobre os riscos que apresentem”. Além disso, esse direito é reiterado no art. 8º, como forma de enfatizar à proteção da saúde e segurança dos consumidores, tal como no art. 9º e art. 31º do CDC. Este último chama atenção pela sua redação, que exige expressamente que a informação seja acessível a todos os consumidores, não podendo, portanto, conter linguagem discriminatória.

Tais dispositivos demonstram a incorporação dos direitos humanos de terceira geração no ordenamento jurídico, na medida em que o texto busca atingir uma coletividade e afasta-se do viés negativo restrito à liberdade individual. Isso, pois, também dialoga com o art. 5º, inciso XXXII, da Constituição de 1988, a qual expressamente garante que “O Estado promoverá, na forma da lei, a defesa do consumidor”.

O reconhecimento da tutela do consumidor como direito fundamental foi amplamente discutido no cenário internacional pós-Segunda Guerra, sendo, inclusive, formalizado como uma obrigação assumida pelos países integrantes da Organização das Nações Unidas (ONU) por meio da Resolução no 39/248 de 1985, um dos documentos mais relevantes sobre a proteção internacional do consumidor. Dentre as recomendações da Resolução aos Estados, tem-se, no Capítulo II, a elaboração e manutenção de uma política nacional protetiva dos consumidores, que garanta a(o):

(i) proteção do consumidor quanto a prejuízos à saúde e segurança; (ii) fomento dos interesses econômicos dos consumidores; (iii) fornecimento de informações adequadas para capacitá-los a fazer escolhas acertadas de acordo com as necessidades e desejos individuais; (iv) educação do consumidor; (v) criação de possibilidades para real ressarcimento ao consumidor e (vi) garantia de liberdade para formar grupos de consumidores e outros grupos ou organizações de relevância e oportunidades para que estas organizações possam apresentar seus enfoques nos processos decisórios a elas referentes.

É possível observar que, apesar de apresentarem focos distintos, todos os mandamentos dialogam entre si e buscam, em última instância, garantir que o consumidor aja livremente conforme as suas necessidades reais e vontade autônoma.

Para isso, é preciso que o consumidor tenha acesso à informação de qualidade, bem como educação e espaço para se manifestar livremente, uma vez que a referida Resolução, assim como o CDC, reconhece a liberdade do consumidor como pilar da relação de consumo, de modo que a falta de informação implica em uma racionalidade limitada.

3.2 A Vulnerabilidade Informacional pela Teoria da Economia Comportamental

Nesse contexto, surgem várias teorias econômicas e filosóficas acerca da autonomia do sujeito. Como exemplo, tem-se os economistas neoclássicos que defendiam a absoluta racionalidade dos seres humanos em tomadas de decisões, ou os economistas comportamentais que defendem uma racionalidade individual limitada, ou seja, entendem que as decisões humanas, apesar de serem racionais, são limitadas e suscetíveis a fatores – externos e internos – capazes de direcionar determinado comportamento. Esta última se mostra mais alinhada com a ideia de vulnerabilidade adotada pelo CDC, porque também presume que a autonomia da vontade não é absoluta.

A partir dessa premissa, Tversky e Kahneman desenvolveram a *teoria dos prospectos*, uma forma de identificar como os atalhos mentais impactam, propositalmente, a tomada de decisões dos sujeitos, por meio de processos de vieses e heurísticas, que, de forma simplificada, consistem em esquemas facilitadores do processo de decisão, mas que dão causa a falhas que se repetem de uma forma sistemática. Sumaia e Glória assim definem esses sistemas (2022, p. 5):

As definições de vieses e de heurísticas podem ser extraídas das lições de Daniel Kahneman, que nos apregoa que os vieses de intuição seriam aquelas tendências e inclinações que levam o ser humano a fazer um julgamento ou a tomar uma determinada decisão. As heurísticas, no que lhe tocaram, seriam uma forma de simplificar o raciocínio para tomadas de decisões difíceis [...].

Aplicando essa teoria ao Direito do Consumidor, se o indivíduo costuma recorrer aos atalhos mentais para tomar decisões, conclui-se que seu comportamento muitas vezes pode ser irracional, levando-o a consumir de forma incompatível com o seu bem-estar. Nesse sentido, o CDC assume a vulnerabilidade do consumidor como presumida (absoluta) em vários aspectos, a exemplo da: vulnerabilidade socioeconômica ou fática; vulnerabilidade técnica, e a já mencionada vulnerabilidade informacional, definida por Texeira (2017, p. 12) como a “cacofonia de informações a que o consumidor está submetido na era da informação, sem que, paradoxalmente, possua efetiva distinção quanto ao seu conteúdo, surgindo daqui o dever de informação do fornecedor”.

Nessa mesma linha de raciocínio entende Miragem (2020, p. 238), ressaltando que a informação é o verdadeiro poder do consumidor:

A falta de acesso às informações do produto, e a confiança despertada em razão da comunicação e da publicidade, colocam o consumidor em uma posição passiva e sem condições, a priori, de atestar a veracidade dos dados, bem como suscetível aos apelos do marketing dos fornecedores. Nesta perspectiva, informação é um poder, e a imposição do dever de informação aos fornecedores visa, em última análise, promover a equidade informacional das partes.

No entanto, para garantir esse direito, é preciso enfrentar as barreiras atuais nas relações de consumo e reconhecer que a tecnologia acentuou o comprometimento da liberdade de escolha do consumidor, bem como de sua saúde e segurança, a exemplo do que ocorreu na pandemia da Covid-19. Nesse sentido, a partir dos instrumentos previstos no CDC, o próximo capítulo buscou demonstrar como o Estado, através de políticas públicas, pode atuar para garantir o seu direito à informação do consumidor e preservar a sua liberdade de escolha.

4 O papel das políticas públicas na defesa do consumidor: dimensões no ordenamento jurídico brasileiro

A professora Maria Dallari (2006, p. 241-242) define as políticas públicas como “programas de ação governamental visando coordenar os meios à disposição do Estado e as atividades privadas, para a realização de objetivos socialmente relevantes e determinados.” Ou seja, a essência da política pública é tanto social quanto coletiva e, em última instância, é uma forma de institucionalizar a solução de imbróglis públicos que atingem uma coletividade.

Outra definição interessante acerca deste conceito é o trazido por Appio (Appio, 2006, p. 136), que define as políticas públicas como instrumentos de execução de programas políticos “baseados na intervenção estatal na sociedade com o escopo de garantir igualdade de oportunidades aos indivíduos e, assim, assegurar as condições materiais de uma existência digna a todos”.

Ambas as definições podem ser aplicadas à luz do ordenamento jurídico brasileiro, especialmente considerando que as políticas públicas se orientam pelos pilares constitucionais do art. 3º, aqui sintetizados pelo inciso I: construir uma sociedade livre, justa e solidária. Não obstante, o art. 193º, parágrafo único, da carta constitucional ainda assegura a participação da sociedade nos processos de formulação, monitoramento, controle e avaliação dessas políticas.

Se o Direito do Consumidor é visto como um dos pilares da ordem econômica nacional, bem como um direito fundamental presente no XXXI do art. 5º, isso implica obrigatoriamente na ação positiva do Estado para tutelá-lo e conseqüentemente na implementação de políticas públicas que efetivem tais direitos. Como norma infraconstitucional, o CDC incorporou esse objetivo ao materializar, em seu art. 4º, o comprometimento do Estado com as necessidades dos consumidores, como “o respeito à sua dignidade, saúde e segurança, a proteção de seus interesses econômicos, a melhoria da sua qualidade de vida, bem como a transparência e harmonia das relações de consumo”, que deve ser pautado em vários princípios, dentre os quais destaca-se os constantes nos I, II, IV, VII e VIII do art. 4º:

- (i) reconhecimento da vulnerabilidade do consumidor no mercado de consumo; (ii) ação governamental no sentido de proteger efetivamente o consumidor; (iv) educação e informação de fornecedores e consumidores, quanto aos seus direitos e deveres, com vistas à melhoria do mercado de consumo; (vii) racionalização e melhoria dos serviços públicos; e (VIII) estudo constante das modificações do mercado de consumo.

Não obstante, o CDC também prevê dois mecanismos para colocar em prática o dever constitucional da defesa dos consumidores pelo Estado: (i) a Política Nacional das Relações de Consumo e o (ii) Sistema Nacional de Defesa do Consumidor. A primeira é responsável por estabelecer as diretrizes e contempla os instrumentos necessários para a sua execução. Já o segundo consiste em um sistema composto por órgãos federais, estaduais, distritais e municipais, além de entidades privadas de defesa do consumidor, coordenado pela Secretaria Nacional do Consumidor de Direito Econômico (SENACON), que faz parte do Ministério da Justiça.

Os princípios norteadores do dever do Estado nas relações de consumo demonstram a importância que o acesso à informação e educação tem na relação consumerista, bem como reforça o já exposto nesse ensaio quanto à importância de se compreender as constantes modificações desse mercado para se ter uma ação governamental efetiva e que gere resultados. No que tange ao direito à informação, o Ministro Humberto Martins (2019) entende que esta é mais do que apenas um princípio, consistindo também em uma necessidade social:

Mais do que obrigação decorrente de lei, o dever de informar é uma forma de cooperação, uma necessidade social. Na atividade de fomento ao consumo e na cadeia fornecedora, o dever de informar tornou-se autêntico ônus proativo incumbido aos fornecedores (parceiros comerciais, ou não, do consumidor), pondo fim à antiga e injusta obrigação que o consumidor tinha de se acautelar (*caveat emptor*).

Isso, pois, o Ministro (2019) também partilha do entendimento de que a informação incompleta interfere na autonomia do indivíduo e coloca-o em risco “se a informação é adequada, o consumidor age com mais consciência; se a informação é falsa, inexistente, incompleta ou omissa, lhe é retirada a liberdade de escolha consciente”. O direito à informação é tão essencial à saúde e segurança do consumidor, que existem leis específicas sobre determinados serviços e mercados, como a Lei nº 10.674/2003, que exige dos alimentos industrializados a informação *não contém glúten* ou *contém glúten* no rótulo da embalagem, com o intuito de auxiliar os consumidores na hora da compra e alertá-los para possíveis riscos de saúde.

No entanto, é preciso considerar que a mera disponibilização da informação não consegue cumprir o papel de informar previsto no CDC, sendo fundamental saber transmiti-la, uma vez que mesmo a informação completa e verdadeira pode vir a apresentar deficiência na forma como é exteriorizada ou recebida pelo

consumidor, razão pela qual assume-se que muitas vezes a informação prestada pelo particular pode ser falha. Nesse contexto, considerando que as políticas públicas são instrumentos com previsão legal na esfera consumerista, e que o mercado de consumo é dinâmico, torna-se fundamental que as ações governamentais estejam atualizadas conforme as necessidades e vulnerabilidades desse sujeito.

Desse modo, buscou-se explorar artifícios legais que estejam alinhados com o compromisso constitucional da tutela do consumidor, o que demanda necessariamente o exercício da liberdade de escolha para que este tome decisões conscientes e justas, e exerça, portanto, a sua cidadania. Como resultado, concluiu-se que a transparência ativa pode ser um caminho efetivo para a concretização dos objetivos previstos na Política Nacional de Consumo, funcionando como *enforcement* na efetivação das políticas públicas voltadas à tutela consumerista.

5 A Transparência Ativa como auxiliar das políticas públicas nas relações de consumo

5.1 O princípio constitucional da Transparência e a Lei de Acesso à Informação

O princípio da transparência é materializado na Constituição de 1988 a partir de direitos e deveres previstos no rol do art. 5º. Como exemplo, pode-se mencionar o direito à informação e o dever da publicidade. No entanto, tais direitos e deveres não podem ser compreendidos de maneira isolada, uma vez que pertencem a um conceito mais amplo e complexo. Assim entende o Ministro Humberto Martins (2018):

A Constituição Federal de 1988 traz uma marca muito importante ao processo civilizacional brasileiro. Ela amplia o conceito de público para além das fronteiras do Estado. O público foi reafirmado como imerso na sociedade. [...] As suas obrigações são mais amplas do que apenas servir ao interesse estatal. O Estado serve à sociedade, em um novo significado de interesse público.

Com vistas a reforçar o entendimento constitucional acerca da transparência, a Lei de Acesso à Informação exigiu que o poder público seja ativo na promoção de informações de interesses geral, buscando garantir o direito subjetivo dos cidadãos de receber informações (pessoais, coletivas e de interesse geral), de modo a evitar que o Estado haja somente por provocação. Em verdade, conforme

explica Martins (2018) e exposto no III art. 2º, a Administração pública deve construir sistemas de gestão “com o objetivo de difundir as informações de interesse público para facilitar a obtenção por parte dos cidadãos, inclusive pelos meios de comunicação tradicionais (televisão, rádio e mídia impressa), bem como pelos novos sistemas eletrônicos (Internet, por exemplo).” Ou seja, mais do que um instrumento jurídico, a transparência deve ser vista como um valor social e um meio de proteção da sociedade.

Nesse sentido, a transparência pode ter inúmeras funções, inclusive como auxiliar de políticas públicas. De acordo com a LAI, há duas formas de se garantir o acesso à informação: pela transparência passiva e ativa. A primeira ocorre por meio do atendimento aos pedidos de informação feitos diretamente aos órgãos e entidades públicas, enquanto a segunda se dá de maneira espontânea, considerando tratar-se de matéria de ordem pública e interesse social. Logo, enquanto a transparência passiva exige uma solicitação do cidadão, a transparência ativa é fornecida independentemente de qualquer requerimento, como ocorre com a disponibilização de dados referentes à vigilância sanitária, saúde pública e desmatamento.

A Controladoria-Geral da União (CGU) elenca como benefícios da transparência ativa: (i) a melhoria de políticas públicas; (ii) o acesso a direitos e construções de mercados com simetria de informações e (iii) a garantia de informação e combate à desinformação. Isso porque a transparência ativa pode fornecer informações específicas para dar suporte ao alcance de objetivos previstos em planos e ações governamentais. Como exemplo, teve-se a atuação do Estado durante a pandemia da Covid-19, que, por meio das informações disponibilizadas no portal do Ministério da Saúde, pôde auxiliar a população a tomar os cuidados necessários para se proteger do Novo Coronavírus. A ampla divulgação do poder público, nos canais oficiais do Governo – redes sociais, sites, televisão – sobre a importância da vacinação foi fundamental para combater a desinformação sobre o vírus, ora disseminada por *Fake News*, o mesmo ocorrendo em casos relacionados às informações falsas acerca de medicamentos e curas milagrosas. Nesse caso, portanto, a transparência ativa foi um meio eficaz para garantir a proteção da saúde pública e do interesse coletivo.

Caso semelhante ocorre com a iniciativa do Instituto Chico Mendes, que passou a disponibilizar em seu site os dados completos de autuados por infrações ambientais e de quem teve áreas embargadas pela autarquia. De acordo com a plataforma *Dados Abertos* do Governo Federal (2023), “a medida deve auxiliar instituições financeiras,

organizações não-governamentais e demais setores da sociedade que necessitem consultar informações sobre as áreas embargadas ou dados de autuação ambiental.” Tal iniciativa visa potencializar a estratégia implementada pelo Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima no âmbito do PPCDAm – Plano de Ação para a Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal, uma vez que se espera que infratores, ao perceberem que seu acesso a programas de fomento à produção e a linhas de financiamento foi comprometido, tenham mais consciência das consequências de seus atos.

Para o coordenador-geral de Proteção, Paulo Russo (2023), “em regimes democráticos, a transparência é um dos principais mecanismos das políticas públicas”, e é a partir dessa relação, entre transparência e democracia, que o presente ensaio buscou, no tópico abaixo, explorar as possibilidades de aplicação legal da transparência ativa na seara consumerista e demonstrar como esse meio pode ser um aliado da Política Nacional de Consumo, especialmente considerando a importância do direito à informação para o exercício da tomada de decisão racional do consumidor.

5.2 A Transparência Ativa como aliada do direito do consumidor

Conforme visto acima, a Política Nacional de Consumo tem como objetivo o atendimento das necessidades dos consumidores, devendo levar em consideração, dentre tantos aspectos, o respeito à sua saúde e segurança, proteção e transparência das relações de consumo. Uma das formas previstas no art. 4º do CDC para o alcance de tais objetivos, consiste na iniciativa governamental direta, como exemplo das políticas públicas.

Isso, pois, o consumo é vital para a manutenção da saúde e da vida em sociedade, existindo tanto em mercados complexos capazes de colocar a segurança dos consumidores em risco, assim como em escolhas que, por mais triviais que pareçam, interferem no bem-estar do consumidor. Por isso é fundamental que as informações de produtos ou serviços sejam claras e acessíveis à coletividade. Entretanto, nem sempre o fornecedor age conforme a lei, sendo necessário instrumentos normativos complementares para preservar as relações de consumo.

Como exemplo, tem-se os produtos industrializados, que por omissão de informações relevantes pode colocar em risco a saúde do consumidor, razão pela qual tornou-se obrigatório, por meio da Lei nº 10.674/2003, a disponibilização de “não contém glúten” ou “contém glúten” no rótulo. O objetivo dessa medida é evitar

que consumidores com restrições adquirissem produtos prejudiciais à sua saúde em razão de ausência de informações, portanto, resultou-se de uma política pública que visava proteger a saúde do consumidor.

O mesmo ocorreu na pandemia da Covid-19, em que as informações prestadas espontaneamente pelo Ministério da saúde acerca de remédios, vacinas e procedimentos milagrosos, tinham como objetivo proteger os cidadãos de informações falsas e alertar aos consumidores sobre o cuidado que estes precisavam ter com medicamentos ou métodos de prevenção perigosos.

Outro exemplo de transparência ativa exercida pelo poder público em prol do consumidor é a Plataforma *consumidor.gov*, que contém em sua página inicial os indicadores dos índices de solução e satisfação dos clientes com as empresas, de modo que o consumidor pode acessar a plataforma e se informar sobre determinado serviço e produto, prevendo-se de eventuais problemas que possa ter com determinada empresa.

Esse tipo de transparência ativa é muito comum no portal de dados abertos do Governo Federal, no qual são fornecidas informações ao cidadão sem que este solicite. Há informações sobre infratores ambientais, indústria, energia, entre outros que podem auxiliar o consumidor no momento de escolher um determinado serviço ou produto. Isso porque, uma vez que o consumidor tem acesso à informação, ele pode tomar decisões conforme os seus valores – subjetivos e objetivos – e seu bem-estar de forma mais racional e consciente.

A Prefeitura de Nova York, através do Departamento de Saúde e Higiene Mental (2020), promoveu uma iniciativa de transparência ativa a partir de inspeções realizadas e não anunciadas nos restaurantes da cidade, de modo que, após a avaliação, os resultados são colocados na porta do estabelecimento. Esse tipo de ação visa, além de avaliar se o estabelecimento está em conformidade com as regras de vigilância sanitária, proporcionar ao Consumidor o direito de se informar sobre a qualidade de determinado estabelecimento antes de escolhê-lo, o que fomenta a concorrência e garante um consumo mais consciente, pautado em tomadas de decisões racionais.

Logo, entende-se que a transparência efetiva se mostrou uma opção plausível e eficiente nas ações que buscam garantir a tutela do consumidor, promovendo participação social, melhoria das políticas públicas e mercados com simetrias de informação, devendo, portanto, ser mais explorada na esfera consumerista.

6 Conclusão

O estudo feito pelo presente ensaio demonstrou que o direito à informação se mostra imprescindível para o exercício da cidadania do consumidor. Isso porque um consumidor informado possui mais chances de tomar decisões racionais e conscientes, as quais impactam diretamente nos mais variados aspectos de sua vida. Desse modo, considerando que o Estado possui um dever ativo frente às relações de consumo, buscou-se analisar como as políticas públicas possuem um papel relevante na seara consumerista, que também é considerada matéria de ordem pública e de interesse social.

Nesse sentido, fez-se uma breve análise do mercado de consumo atual a fim de melhor compreender o consumidor na era digital, bem como explicou-se brevemente as estratégias de venda que se utilizam dos sentidos e da atenção do consumidor para desviá-lo de informações relevantes sobre determinado produto ou serviço. Logo, assim como as relações de consumo sofrem mudanças, as políticas públicas também precisam evoluir a ponto de acompanhar as demandas sociais, individuais e coletivas, como ocorreu durante a pandemia da Covid-19.

A partir de exemplos que ensejaram uma atuação ativa do Estado no que tange ao acesso à informação acessível e justa, concluiu-se que a transparência, além de seu viés principiológico, pode ser utilizada como instrumento de política pública para potencializar os objetivos de determinado plano ou ação. Assim, considerando que a era digital também proporcionou o aumento do alcance da desinformação, a transparência ativa mostra-se uma solução viável e bastante eficaz para informar e conscientizar o cidadão.

Portanto, tendo em vista que a Constituição Federal de 1988 é pautada no princípio da dignidade humana, e ao mesmo tempo em que conserva os direitos liberais e sociais também incorporou os direitos de terceira dimensão – como o Direito do Consumidor – princípios como transparência, liberdade, igualdade dão sentido a todo o ordenamento jurídico brasileiro. Presume-se, então, que há um dever de colaboração entre governo e sociedade, que juntos, devem buscar aprimorar políticas e serviços, como também solucionar questões de interesse público.

Nesse contexto, tem-se que a transparência ativa por parte do Estado, além de dialogar com os princípios constitucionais do Rol do art. 5º, mostrou-se eficiente no combate à desinformação do consumidor. Se o direito à informação é um

requisito básico para uma relação de consumo existir, nada mais justo que se pense em estratégias para protegê-lo. Afinal, o consumidor só exerce a sua cidadania instrumental quando possui liberdade de escolha.

7 Referências

APPIO, Eduardo. **Controle judicial das políticas públicas no Brasil**. 1.ed. Curitiba: Juruá Editora, 2006.

BAUMAN, Zygmunt. **Modernidade líquida**. Rio de Janeiro: Zahar, 2001.

BUCCI, Maria Paula Dallari. **Direito administrativo e políticas públicas**. São Paulo: Saraiva, 2006.

BRASIL. Constituição Federal de 1988. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 10 out. 2023.

BRASIL. Controladoria-Geral da União. **Serviço de Informações ao Cidadão da Controladoria-Geral da União (SIC/CGU)**. Brasília, CGU, 2023.

BRASIL. Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8078compilado.htm. Acesso em: 10 out. 2023.

BRASIL. Lei 10.674/2003, de 16 de maio de 2003. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/l10.674.htm. Acesso em: 10 out. 2023.

CHAVEIRO, Simone. BORGES, Eduardo. O papel das políticas públicas na defesa do consumidor. **Revista de Economia**, Anápolis-GO, vol. 12, nº 01, p.17-34 Jan/Jun. 2016.

Disponível em: <https://www.revista.ueg.br/index.php/economia/article/view/4787/3206>. Acesso em: 15 nov. 2023.

LIPOVETSKY, Gilles. **A Felicidade Paradoxal**: ensaio sobre a sociedade do hiperconsumo. Lisboa: Edições 70, 2007.

FACHEL, Flávio. **Restaurantes de Nova York terão selo com qualidade da higiene da cozinha**. G1, 30, jul. 2010. Disponível em: <https://g1.globo.com/bom-diabrazil/noticia/2010/07/restaurantes-de-nova-york-terao-selo-com-qualidade-dahigiene-da-cozinha.html>. Acesso em: 15 set. 2023.

MARTINS, Humberto. **Lei da Transparência e sua Aplicação na Administração Pública**: valores, direito e tecnologia em evolução. Brasil, 2018. Disponível em: https://www.stj.jus.br/internet_docs/ministros/Discursos/0001182/LEI%20DA%20TRA

NSPAR%C3%8ANCIA%20E%20SUA%20APLICA%C3%87%C3%83O%20NA%20ADMINISTRA%C3%87%C3%83O%20P%C3%9ABLICA%20VALORES,%20DIREITO%20E%20TECNOLOGIA%20EM%20EVOLU%C3%87%C3%83O.pdf. Acesso em: 15 out. 2023.

MATOS, Sumaia. GLÓRIA, Daniel. Apontamentos Sobre a Racionalidade Limitada das decisões ao consumidor com base na economia comportamental e neurociência Aplicada ao Direito. **Revista de Direito do Consumidor**. v. 143, set./out. 2022, p. 189-212.

MIRAGEM, Bruno. **Princípio da vulnerabilidade**: perspectiva atual e funções no direito do consumidor contemporâneo. Direito do Consumidor: 30 anos do CDC. 1ª. ed. São Paulo: Forense, 2020. Disponível em: <https://brunomiragem.com.br/artigos/015principio-da-vulnerabilidade-perspectiva-atual-e-funcoes-no-direito-do-consumidorcontemporaneo.pdf>. Acesso em: 30 out. 2023.

NÓVOA, Natasha. VERBICARO, Dennis. **Vulnerabilidade Algorítmica e Assédio de**

Consumo: uma análise sobre o consumidor vidro no contexto da Pandemia da Covid-19. Direito e Desenvolvimento na Amazônia – Estudos Interdisciplinares e Interinstitucionais – v. 4. 1. ed. Belo Horizonte, MG; Editora B, 2022. Disponível em: https://bdjur.stj.jus.br/jspui/bitstream/2011/165296/direito_desenvolvimento_a_mazonia_dias.pdf. Acesso em: 18 nov. 2023.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Resolução nº 39/248 de 1985. Disponível em: <https://www.mpce.mp.br/decon/legislacao/>. Acesso em: 15 nov. 2023.

PORTAL DADOS ABERTOS GOVERNO FEDERAL. **ICMBIO disponibiliza nome e cpf de infratores**. Disponível em: <https://dados.gov.br/dados/conteudo/icmbio-disponibilizanome-e-cpf-de-infratores>. Brasília, 14 de agosto de 2023. Acesso em: 12 nov. 2023.

PORTAL DO SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. **As relações de consumo e o dever de informação**. 10, novembro. 2019. Disponível em: <https://www.stj.jus.br/sites/portalp/Paginas/Comunicacao/Noticias/As-relacoes-deconsumo-e-o-dever-de-informacao.aspx>. Acesso em: 12 nov. 2023.

TEIXEIRA, Rafael Carneiro d'Ávila. (2017). O Princípio da vulnerabilidade do consumidor no ciberespaço. **Revista do CEPEJ**. Salvador, v. 19, n. 16, 2015, p. 433-454. Disponível em: <https://periodicos.ufba.br/index.php/CEPEJ/article/view/22348/14417>. Acesso em: 18 nov. 2023.

VERBICARO, Dennis. A política nacional das relações de consumo como modelo de democracia deliberativa. **Revista Jurídica da Presidência**. Brasília, v. 19, n. 119, 2018. Disponível em: <https://revistajuridica.presidencia.gov.br/index.php/saj/article/view/1374/1224>. Acesso em: 15 out. 2023.

SNIRCEK, Nick. **Capitalismo de Plataforma**. Cambridge: Polity Press, 2017, p. 7. Oxford, Inglaterra.

As pessoas transgêneras no Direito brasileiro: entre dilemas constitucionais e produção legislativa¹

PAULO HENRIQUE ARAÚJO DA SILVA

Graduado em Direito pela Universidade Federal do Pará (UFPA). Mestrando em Direitos Humanos pela UFPA.

SUMÁRIO: 1 *Introdução* • 2 *A transgeneridade no Direito brasileiro* • 3 *As pessoas transgêneras e a luta por espaço no Poder Legislativo* • 4 *Conclusão* • 5 *Referências*.

RESUMO: O presente ensaio tem como objetivo problematizar a ideia de que toda conversão de demanda em norma jurídica significa necessariamente promoção de direitos, o que será feito a partir de produções nacionais que abordam a tortuosa e difícil relação das pessoas *trans*, assim como os movimentos sociais por elas compostos, com a institucionalidade do Estado brasileiro, especificamente no que tange às políticas públicas e ao sistema de justiça. A partir destes argumentos, debatem-se também os motivos pelos quais uma articulação política no Poder Legislativo no tema da identidade de gênero é necessária.

PALAVRAS-CHAVE: Pessoas transgêneras • Poder Legislativo • Constituição brasileira.

¹ As discussões produzidas no presente ensaio são fruto das discussões feitas entre os intercambistas e os servidores do Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania.

1 Introdução

Inicialmente, cabe destacar que o termo *peçoas transgêneras* abarca todas as peçoas que escapam da cisgeneridade, ou seja, da vivência do gênero em conformidade com uma expectativa social sobre a genitália. Esse conceito contempla os homens e as mulheres transexuais, peçoas que vivenciam uma identidade ou expressão de gênero distintas daquelas atribuídas socialmente a elas em seu nascimento; as mulheres travestis, uma identidade política latino-americana atravessada pelos estigmas sociais da classe e da raça; e as peçoas não-binárias, que são aquelas cuja identidade reage à construção social dos estereótipos do sistema binário de gênero, podendo estar entre um gênero e outro ou ser uma combinação dos dois (Matos; *et al.*, 2022, p. 34).

As violências sofridas pela “população T” (transexuais, travestis, transgêneros), além de variadas e recorrentes, apontam também para uma lógica que vincula o ato transfóbico, o não reconhecimento de direitos a este grupo e as funções desempenhadas pelas instituições de justiça, o que produz um sistema que não só atenta contra a vida *trans*, mas a destitui de sua sociabilidade e penaliza a dissidência de gênero por meio do encarceramento em massa, reiterando a toda comunidade *trans* que o único acesso ao Estado é pela via penal (Freitas; Prado, 2022, p. 27).

Nesse sentido, o propósito do presente ensaio é compreender o modo pelo qual a dinâmica social de preconceito vivida pelas peçoas transgêneras é processada pela institucionalidade do Estado brasileiro, abordando os pontos de inflexão que marcam a relação deste grupo social e o aparato estatal, seja na forma de concretização de direitos e cidadania, na inércia governamental, ou mesmo com o uso de aparatos excludentes e repressivos.

2 A transgeneridade no Direito brasileiro: a normatização entre a promoção de garantias e a discriminação institucional

Ao pensar na construção da população LGBT (Lésbicas, Gays, Bissexuais e Transgênero) como sujeitos de direitos no Brasil contemporâneo, Silvia Aguião (2018, p. 19-20) sustenta que a sigla traz consigo uma coletividade imaginada que é produto e que produz relações sociais que atravessam políticas de governo, movimentos sociais, a produção acadêmico-científica e, sobretudo, o idioma dos direitos, este último que, ao dar relevância às discussões sobre os *direitos LGBT*, cria

e recria morfologias de Estado com a premissa de que certos direitos corporificam certas identidades.

Na ditadura militar brasileira, a década de 1970, marcada por um ambiente repressor e autoritário, o perfil de atuação dos grupos LGBT era de caráter alternativo e libertário, centrado na construção, na afirmação e na estabilização da identidade homossexual; por outro lado, com a redemocratização ocorrida no final da década de 1980, os movimentos em prol da diversidade passam a dar ênfase na garantia do direito à diferença, obtida a partir de uma atuação pragmática pela consolidação de instituições formais capazes de fortalecer direitos civis e de combater as diversas formas de discriminação e de violência (Aguião, 2018, p. 26-27; Quinalha, 2022, p. 107).

Consequentemente, essa mudança de foco da militância LGBT implica também, da década de 1990 em diante, em um contexto mais amplo de alteração das formas de operar políticas públicas no Brasil. A partir da aproximação do movimento com as causas governamentais, as demandas LGBT deixam de ser apenas questões relacionadas à saúde para trazerem também reivindicações ligadas aos Direitos Humanos em um plano mais amplo, como direitos previdenciários e trabalhistas (Aguião, 2018, p. 32).

A partir dessas proposições, ocorre a autonomização da categoria dos direitos sexuais, definidos como as prerrogativas legais, relativas a grupos sociais, cujas identidades são forjadas em corpos dissidentes ou em formas específicas de desejos, uma categoria jurídico-política que compreende que os processos sociais de discriminação privam alguns sujeitos de acessarem a totalidade dos direitos fundamentais (Aguião, 2018, p. 31).

Nos anos 2000, o processo de legitimação da identidade coletiva LGBT dentro de uma gramática social, política e jurídica passa a ter que abarcar também as dinâmicas de especificação de cada um dos segmentos que compõem a sigla, ou seja, não significa pensar a “cidadania LGBT”, mas, sim, as cidadanias de lésbicas, gays, bissexuais, travestis e transexuais (Aguião, 2018, p. 20).

Nesse sentido, é impossível pensar a construção de uma população e de um reconhecimento LGBT sem pensar em como a “população T” promove inflexões no movimento ao desestabilizar a homossexualidade como categoria englobante do coletivo, assim como desnaturalizam o binarismo homem-mulher, promovendo, em um plano geral, um abalo na matriz de inteligibilidade que pressupõe uma coerência linear entre sexo anatômico e performance de gênero (Aguião, 2018, p. 194).

É forjado, nesse ínterim, o termo *identidade de gênero*, que designa os sujeitos que se definem não por uma orientação sexual distinta, mas por uma dissidência de gênero marcada pela não correspondência entre o sexo biológico e a identidade de gênero assumida pela pessoa, o que faz com que o termo englobante do movimento LGBT, da década de 2010 em diante, não seja mais a *homossexualidade*, mas o composto *orientação sexual e identidade de gênero*, inserindo as demandas das travestis e dos transexuais como igualmente relevantes nas lutas pelo reconhecimento da diversidade (Aguião, 2018, p. 201).

Essa visibilidade possibilitou a percepção de como as pessoas transgêneras formam o grupo mais estigmatizado e vulnerabilizado dentro da população LGBT, de modo que são o alvo principal dos episódios de discriminação e violência e são aquelas que apresentam os menores índices de escolaridade, de atendimento à saúde e de inserção no mercado de trabalho dentro da sigla, o que revela processos de violência e exclusão que, por sua vez, deflagram também a supressão de garantias constitucionais, a partir de um processo em que a própria performance de gênero das pessoas transgêneras as destitui de reconhecimento social e jurídico (Carneiro, 2022, p. 289-290).

Apesar da crescente articulação política vivenciada entre as décadas de 1970 e de 2010, Renan Quinalha (2022, p. 136-143) argumenta que o início da década de 2020 representa um momento de preocupação para a comunidade LGBTQIA+: com o Poder Executivo federal capitaneado pelo Presidente Jair Bolsonaro até o fim de 2022, o conservadorismo brasileiro e a sua íntima associação ao autoritarismo e a uma política sexual moralista mobilizaram recursos e ampliaram a atuação política em prol da defesa da família tradicional, da heterossexualidade compulsória e de uma visão de mundo religiosa, o que promoveu retrocessos significativos a partir do subfinanciamento e do desmonte de políticas públicas, em especial, na saúde e na educação, e da própria contaminação do debate público brasileiro sobre gênero e sexualidade por um obscurantismo moral que, mesmo após o fim do Governo Bolsonaro, permanecem as forças desafiantes que acarretam disputas morais com significativo peso institucional e relevância política.

Aplicando essa lógica ao âmbito estatal, as políticas públicas para a *população T*, ou mesmo a sua ausência, passam a ser lidas não apenas como decisões gerais que apontam linhas estratégicas de ação governamental (Schmidt, 2018, p. 120-121), mas como instrumentos de reprodução de lógicas hierarquizantes desde a sua elaboração. Atravessadas por diversas fontes de saber (o próprio Governo, a

mídia, a religião, a psicologia, entre outros), as políticas públicas revelam-se não transformadoras da realidade, mas mantenedoras de desigualdades, reforçando os privilégios da cisheteronormatividade enquanto categoria que organiza os mundos social, político e cultural (Bonassi; *et al.*, 2015, p. 84-85).

Revela-se, uma “ausência-presente” do Estado, em que o Poder Público inclui a demanda LGBT e se ausenta do processo de implementação e de monitoramento das políticas públicas, além de não fornecer os recursos humanos e financeiros para a sua execução qualificada dessas propostas, o que provoca a ineficácia, a ineficiência e o fracasso dessas iniciativas (Costa, 2022, p. 333).

Desse modo, mesmo as poucas ações estatais destinadas às pessoas transgêneras, oriundas principalmente do Poder Executivo em seus diversos níveis, não implicam uma expressão qualitativa de medidas em execução, já que essas políticas públicas esparsas estão desarticuladas do contexto específico de vulnerabilidade na qual a “população T”, em termos jurídicos, significa dizer que estão pautadas em referenciais formais de igualdade, pretensamente universalistas, e são executadas por um Estado permeado de preconceitos e estereótipos, o que termina por retroalimentar o contexto de exclusão, negação e violência vivenciado pelas pessoas transgêneras em práticas sociais e institucionais estigmatizantes que desconsideram a necessidade de ação estatal nas questões relativas à identidade de gênero (Mello; Brito; Maroja, 2012, p. 417).

Esse grave panorama discriminatório não se limita apenas às discussões sobre a elaboração de políticas públicas, alcançando também a forma como as violações sofridas pelos corpos *trans* são processados pelo sistema de justiça brasileiro, ou seja, pela forma como o campo da interpretação das normas jurídicas concebe os corpos que não se amoldam ao ideal binário e cisheteronormativo (Lima; Gitirana; Sá, 2022, p. 1162).

Nesse âmbito, especialmente na esfera criminal, a questão da identidade de gênero ainda é vista como algo que extrapola os limites jurídicos à medida em que a visão jurídica ainda é atravessada pelo paradigma biológico da *verdade imutável das genitálias*, de modo que a postura dos intérpretes da norma é descrita em três etapas: a) o reconhecimento, ainda que de forma superficial, de conhecimentos produzidos pela epistemologia sobre gênero em um olhar restrito às mulheres *cis*; b) uma total ausência de entendimento sobre questões relativas à identidade de gênero; c) a utilização de argumentos de ordem técnica para escapar de discussões

mais profundas sobre gênero, identidade de gênero e de questões interseccionais relacionadas a esses marcadores (Abreu; Santos, 2023, p. 175).

Produz-se, assim, um “pacto de silêncio cisgênero” que utiliza o essencialismo biológico e um discurso patologizante de uma suposta falta de aparatos conceituais e linguísticos capazes de dar sentido às vivências *trans* para esconder a artificialidade social da produção que envolve qualquer concepção sobre corpo, transgênero ou não (Abreu; Santos, 2023, p. 181). Tal dinâmica faz com que os corpos *trans* ainda sejam tratados pelo sistema de justiça em negação, um “dito pelo não dito”, pela separação entre aquele que é humano e aquele que transgredir, entre aquele que está abarcado pelos ideais de dignidade, de personalidade e de garantias fundamentais (Silva, 2020, p. 213) e aquele que só tem algum direito ao ser reconhecido pela exceção de ter nascido em um “corpo errado”, anormal e incompatível com o binarismo (Souza; Carvalho, 2023, p. 210-211).

Todos esses fatores, conseqüentemente, fazem com que as violências e a exclusão de pessoas *trans* tornem-se invisíveis para toda a sociedade, não por um atributo específico desta discriminação em si, já que as vítimas, as agressões e os danos causados existem como quaisquer outros, mas porque as lentes culturais e jurídicas que determinam as vidas que merecem ser preservadas e protegidas pelo Estado constroem uma matriz de inteligibilidade que torna os atentados a esses corpos irrelevantes (Costa, 2022, p. 315-316).

Em outras palavras, a falta de acesso da “população T” ao aparato jurídico do Estado brasileiro advém, em primeira medida, da negação dos direitos à vida e ao próprio reconhecimento de sua morte, além de ocorrer, em segunda medida, em uma sociedade que considera as pessoas *trans* culpadas, mesmo quando são vítimas, por conta da estigmatização e da associação dos seus corpos à criminalidade em potencial, fenômenos que impedem o reconhecimento social e jurídico da violência à população *trans* como motivador, respectivamente, da empatia geral e da ação da máquina pública (Costa, 2022, p. 331-332).

3 As pessoas transgêneras e a luta por espaço no Poder Legislativo: entre conservadorismo, representação e as frentes parlamentares de atuação

O atual panorama político do Congresso Nacional brasileiro é marcado pelo que Guilherme Almeida (2020, p. 722) chama de *neoliberalismo confessional*, definido pela vinculação tática do neoliberalismo a instituições e discursos moralizadores de origem cristã. Constrói-se uma hegemonia conservadora pautada no *ethos*

mercadológico que, por sua vez, provoca a dissolução de espaços de diálogo e de participação e o subfinanciamento de políticas públicas voltadas às minorias sociais, dentre as quais está a população *trans*.

Isso pode ser demonstrado nos discursos e as produções legislativas do Congresso Nacional, que tem no fenômeno das frentes parlamentares hegemônicas uma forma de concretizar na vida pública os interesses desses grupos oriundos das classes economicamente dominantes, além de provocar, ideologicamente, a despolitização dos grupos sociais subalternizados e de suas lutas institucionais (Horst, 2020, p. 368-369).

Um exemplo de como esse sistema afeta as demandas relativas à diversidade sexual está nas discussões referentes ao reconhecimento dos diversos modelos de famílias no Brasil, que ocorre desde a segunda metade da década de 1990: a necessidade estatal de regular direitos e deveres aos casais homoafetivos, a defesa da laicidade e da igualdade entre as diferentes uniões constantemente perdem espaço nos debates para a moralidade religiosa de destruição das famílias ao reconhecer a anormalidade da homossexualidade, além do argumento pretensamente técnico de que a união homoafetiva contraria a concepção de família definida pela Constituição (Horst, 2020, p. 373-378). Destaca-se que, apesar deste ser um entendimento já rechaçado pelo Supremo Tribunal Federal desde 2011, é um discurso ainda vigente mais de uma década depois no que tange à aprovação de leis que garantam a pluralidade familiar em termos igualitários.

Nas questões relativas à diversidade de gênero, a primeira das principais articulações políticas contrárias às pessoas *trans* é o Movimento Escola Sem Partido. Consolidado enquanto força legislativa no Congresso a partir da década de 2010, reúne parlamentares de centro-direita ou de direita que são majoritariamente pastores e padres dos setores mais conservadores da Igreja Católica, além dos latifundiários e dos defensores de armamentos, todos reunidos pela ideia de que a discussão de questões referentes à diversidade de gênero, dentre outros temas, manifesta a presença de um monopólio político-ideológico nas escolas que ataca as concepções tradicionais de família, de meritocracia e de sociedade (Amorim; Gomes, 2016, p. 32). Apenas entre 2014 e 2016, foram 8 (oito) projetos de lei apresentados na Câmara dos Deputados que, em alguma medida, tentaram alterar a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei nº 9.394, de 2016) para incutir os princípios da Escola Sem Partido no processo de ensino; no mesmo período, foram apresentados 12 (doze) projetos de lei estaduais em 11 (onze) Unidades da Federação distintas com a mesma vertente (Amorim; Gomes, 2016, p. 35-36).

Uma segunda postura refratária às questões de identidade de gênero, já na década de 2020, está relacionada aos banheiros e vestiários públicos na modalidade unissex, estruturas multigênero livres e neutras que podem ser utilizadas por qualquer pessoa, para além dos reservados próprios dos gêneros masculino e feminino e que surgem como uma maneira de respeitar o direito de pessoas transexuais e não-binárias de utilizarem banheiros públicos sem se sentirem desconfortáveis por conta de sua identidade de gênero (Souza, 2022).

Na esfera federal, o Projeto de Lei nº 4.019, de 2021, ainda tramita na Câmara dos Deputados e busca proibir em todo o território nacional essa modalidade de banheiros, sob a justificativa de que não diminuiriam os casos de hostilização, humilhação e violência contra a população transgênera e que a construção de uma sociedade mais inclusiva deve ser trabalhada no seio familiar e não pelo Estado. A movimentação federal foi acompanhada não só por discussões em nível estadual, mas também em nível municipal: tomando como exemplo o Estado de São Paulo, para além da proposta que veda banheiros unissex que tramita na Assembleia Legislativa estadual (Projeto de Lei nº 74, de 2023), três cidades paulistas, Limeira, Piquete e São Bernardo do Campo, aprovaram leis que proibiam a instalação de banheiros unissex. No caso dos dois últimos municípios, o Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo já reconheceu a inconstitucionalidade dessas normas por violar o direito à liberdade ao disseminar tratamento desigual e preconceitos de sexo e de gênero (Viapiana, 2023).

Com movimentos como esse, passa a ser propagado no Brasil o conceito de *ideologia de gênero*, um eixo prioritário de ação política do neoconservadorismo definido como um instrumento político-discursivo de alienação, com dimensões globais, que busca estabelecer um modelo totalitário a partir de uma nova antropologia que desnaturaliza o sexo biológico e que seria responsável pelo avanço dos direitos sexuais e reprodutivos e por perspectivas de *manipulação da linguagem* que criam novos termos e novas flexões de gênero (Miskolci; Campana, 2017, p. 725-729).

A partir desse conceito, os grupos sociais conservadores articulam estratégias para distanciar os movimentos feminista e LGBT das definições de políticas públicas, delimitando as ações estatais como masculinas, heterossexuais e refratárias às demandas sociais emancipadoras (Miskolci; Campana, 2017, p. 743). Constitui-se, assim, uma terceira frente de atuação neoconservadora, chamada por João Gabriel Maracci e Marco Aurélio Prado (2022, p. 1374) de *ofensiva antigênero*, um fenômeno

que aponta para a utilização da mídia, das redes sociais e dos partidos políticos para disseminar o ódio às políticas de diversidade de gênero, na tentativa de tornar intimidações, agressões físicas, violências psicológicas e perseguições como inerentes ao debate público nacional sobre o tema.

O objetivo dessa empreitada é depurar e ressignificar a própria ideia de direitos, de modo que a cruzada moral do conservadorismo brasileiro não seria antigênero em si, mas para compreender que garantias constitucionais relativas às desigualdades sociais servem para proteger pessoas em risco, não para promover direitos. Em vez de ações efetivas de cunho transfóbico, o Estado age apenas de modo a não promover garantias contrárias à visão tradicionalista, como se a questão da transfobia fosse uma violência pontual, não um problema estrutural que demanda ações complexas (Maracci; Prado, 2022, p. 1386-1387), situação que explica parte da postura inerte do Poder Legislativo sobre o tema da diversidade de gênero.

Apesar da forte presença do neoconservadorismo, há resistência não apenas em demandas, mas em representação. No Legislativo, a articulação do movimento LGBT brasileiro remonta à década de 1990, momento em que, após as alterações na dinâmica política nacional provocadas pela redemocratização, a construção da legitimidade das temáticas LGBT iniciou-se com as frentes setoriais em partidos de esquerda como o Partido dos Trabalhadores – PT – e o Partido Socialista dos Trabalhadores Unificado – PSTU –, processo revertido, nessa década e nas seguintes, em: a) candidaturas voltadas às questões LGBT, o que levou ativistas sociais e acadêmicos que estudavam o tema à participação política; b) proposição de políticas públicas específicas sobre o tema por parlamentares, ainda que sem sucesso, dentre as quais a primeira foi o projeto de lei sobre a união civil de pessoas do mesmo sexo pela então Deputada Federal Marta Suplicy em 1995 (Aguião, 2018, p. 28-31).

No âmbito da representação *trans* no Poder Legislativo, o pioneirismo é de Kátia Tapety, a primeira transgênera a ocupar um cargo eletivo no Brasil como Vereadora de Colônia do Piauí, em 1992, e reeleita nas duas eleições seguintes. Além disso, os dados coletados pelos movimentos sociais indicam que: a) entre as eleições de 2002 e 2014 (seis pleitos eleitorais ao todo) foram contabilizadas 83 (oitenta e três) candidaturas *trans*, sendo 70 (setenta) delas para o cargo de Vereador e com 8 (oito) delas eleitas nesse mesmo cargo; b) na eleição municipal de 2016, foram registrados 89 (oitenta e nove) candidatos transgêneros, sendo 80 (oitenta) deles ao cargo de Vereador e com 8 (oito) deles eleitos nesse mesmo cargo (Santos, 2016, p. 68-79).

A partir das eleições de 2018, e no esteio do que decidiu o Supremo Tribunal Federal na ADI 4275, o Tribunal Superior Eleitoral, por meio da Consulta nº 0604054-58/2017 e das Resoluções nº 23.562/2018 e 23.609/2019, passou a reconhecer o uso do nome social por parte dos candidatos *trans* como uma forma de incentivar a participação político-partidária desse grupo e de concretizar as garantias fundamentais inerentes à dignidade da pessoa humana, em especial, a identidade e a personalidade, além de acompanhar a atual dinâmica social, que é cada vez mais plural, diversificada e heterogênea, ainda que o contexto político-institucional ainda seja desafiador para a *população T* (Freitas; Oliveira, 2021, p. 376-377).

Nos três pleitos em que o nome social foi uma realidade, os dados encontrados são os seguintes: a) em 2018, foram registradas 53 (cinquenta e três) candidaturas e as primeiras *trans* eleitas para o cargo de Deputada Estadual com Érica Malanguinho em São Paulo, além de Erika Hilton e Robeyoncé Lima, na condição de co-Deputadas Estaduais em São Paulo e em Pernambuco, respectivamente; b) em 2020, foram 294 candidaturas às cadeiras municipais pelo país, sendo 291 delas para o cargo de Vereador e com 30 (trinta) eleitos nesse mesmo cargo; c) em 2022, houve o registro de 78 (setenta e oito) candidaturas *trans*, com a eleição das duas primeiras Deputadas Federais, Erika Hilton em São Paulo e Duda Salabert em Minas Gerais, além de mais duas Deputadas Estaduais, Linda Brasil no Sergipe e Dani Balbi no Rio de Janeiro (Antra, 2018; 2020; 2022).

Portanto, ainda que os avanços institucionais no reconhecimento jurídico da identidade de gênero por parte dos tribunais brasileiros sejam importantes, o aumento de candidatas e de eleitas *trans* no Poder Legislativo é resultado de um projeto político construído pelos movimentos sociais, em especial, das mulheres transexuais e travestis negras que defendem a interseccionalidade entre raça e gênero como uma proposta política de cidadania crítico-reflexiva que traz as questões sociais marginalizadas para o centro de um espaço conservador e colonial (Passos; Garcia, 2021, p. 47-49).

4 Conclusão

A partir das discussões apresentadas, resta evidenciada a ambivalência do Direito enquanto normalizador de questões sociais e morais que giram em torno da diversidade sexual e de gênero, já que, de um lado, a enunciação de liberdades pela via jurídica pode ter um viés emancipador, de outro, pode significar um processo de adequação das subjetividades divergentes a prescrições morais e

princípios sociais estreitos; somado a isso, as “promessas de direitos” assimilam os movimentos sociais e despoltizam os conflitos, o que impede transformações mais profundas na estrutura social e coloca o Direito em uma constante tensão entre libertação das desigualdades e opressão pela estabilização de identidades hierarquizadas.

Pensar em políticas públicas e em um sistema de justiça capaz de abarcar a população *trans* significa considerar os seguintes fatores: a) o Estado brasileiro tem um papel crucial na eliminação dos diferentes processos que colocam a população LGBTQIA+ como párias sociais, concebido a partir da relação constitucional entre o desenvolvimento nacional e a erradicação da marginalização social; b) discussões sobre sexualidade e identidade de gênero possuem uma dimensão política, ou seja, denotam até que ponto uma democracia é capaz de integrar grupos dissidentes nas diferentes esferas da vida em comunidade; c) os direitos necessários à afirmação da população LGBTQIAPN+ não compreendem apenas as liberdades individuais, mas garantias estatais positivas, o que inclui políticas públicas de inclusão social e um sistema de justiça que compreenda a diversidade sexual e de gênero não como uma questão privada, mas como algo inerente ao exercício de direitos na esfera pública.

Por fim, para que as eleições de pessoas transgêneras para as Casas Legislativas potencializem o seu significado representativo, para que as propostas dos movimentos sociais *trans* tomem forma dentro do espaço institucional do Legislativo e para que exista uma frente articulada no combate ao neoconservadorismo político brasileiro, estudos na Ciência Política apontam que, assim como os congressistas conservadores ganharam força a partir delas, a constituição de frentes parlamentares em questões da diversidade revela-se fundamental, uma vez que: a) definidas como grupos suprapartidários de parlamentares que se organizam em torno de temas específicos no interior das instituições legislativas, as frentes estão relacionadas com os vínculos políticos dos parlamentares que são prévios à legislatura, na forma de associações profissionais, organizações e de movimentos sociais, o que abre canais de comunicação para a sociedade civil; b) a frente parlamentar tende a se relacionar também com a posição do parlamentar no espaço social (em termos de marcadores sociais), o que possibilita a união dos parlamentares por questões que, ainda que sejam políticas de algum modo, estão para além dos partidos; c) frentes parlamentares não são estritamente coesas, de modo que não existem apenas por alinhamento, mas por oposição, de modo que uma frente pró-diversidade pode

existir e agregar não só os defensores diretos da causa, mas também os políticos interessados em limitar as empreitadas da bancada conservadora.

5 Referências

ABREU, Ana Claudia da Silva; SANTOS, Natália de Souza. Dessencializar para pluralizar: o conceito de mulher para o *cistema* de justiça criminal. **Revista de Direito Público**, Brasília, v. 20, n. 106, p. 161-194, abr./jun. 2023.

AGUIÃO, Silvia. **Fazer-se no Estado**: uma etnografia sobre o processo de constituição dos “LGBT” como sujeitos de direitos no Brasil contemporâneo. Rio de Janeiro: EdUERJ, 2018.

ALMEIDA, Guilherme Silva de. Notas sobre a complexidade do neoconservadorismo e os seus impactos nas políticas sociais. **Revista Katálysis**, Florianópolis, v. 23, n. 3, p. 720-731, set./dez. 2020.

AMORIM, Marina Alves; GOMES, Ana Paula Salej. O conservadorismo saiu do armário: a luta contra a ideologia de gênero do movimento escola sem partido. **Revista Ártemis**, João Pessoa, v. 22, n. 1, p. 32-42, jul./dez. 2016 .

ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE TRAVESTIS E TRANSEXUAIS. Eleições 2018. **Dossiê ANTRA**, 2 dez. 2018. Disponível em: <https://antrabrasil.org/eleicoes2018/>. Acesso em: 16 ago. 2023.

ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE TRAVESTIS E TRANSEXUAIS. Eleições 2020. **Dossiê ANTRA**, 17 nov. 2020. Disponível em: <https://antrabrasil.org/eleicoes2020/>. Acesso em: 16 ago. 2023.

ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE TRAVESTIS E TRANSEXUAIS. Eleições 2022. **Dossiê ANTRA**, 23 nov. 2022. Disponível em: <https://antrabrasil.org/eleicoes2022/>. Acesso em: 16 ago. 2023.

BONASSI, Bruna Camillo; *et al.* Vulnerabilidades mapeadas, violências localizadas: experiências de pessoas travestis e transexuais no Brasil. **Quaderns de Psicologia**, Barcelona, v. 17, n. 3, p. 83-98, 2015 .

CARNEIRO, Júlia. Travestilidade e trajetórias de vida: invisibilidades que sustentam e que produzem violências. *In*: PRADO, Marco Aurélio Máximo; FREITAS, Rafaela Vasconcelos (Orgs.). **Travestilidades em diálogo na pista acadêmica**. Belo Horizonte: Autêntica, p. 289-314, 2022.

COSTA, Nicole Gonçalves da. Dificuldades de acesso de travestis e transexuais aos canais oficiais de denúncia: ciclos de exclusão e invisibilização da violência. *In*: PRADO, Marco Aurélio Máximo; FREITAS, Rafaela Vasconcelos (Orgs.). **Travestilidades em diálogo na pista acadêmica**. Belo Horizonte: Autêntica, p. 315-334, 2022.

FREITAS, Rafaela Vasconcelos; PRADO, Marco Aurélio Máximo. As travestilidades: experiências, políticas e protagonismos acadêmicos. *In*: PRADO, Marco Aurélio Máximo; FREITAS, Rafaela Vasconcelos (Orgs.). **Travestilidades em diálogo na pista acadêmica**. Belo Horizonte: Autêntica, p. 21-36, 2022.

FREITAS, Sarah Roriz; OLIVEIRA, André Macedo de. Candidaturas Trans no Brasil e o Papel do Tribunal Superior Eleitoral. **Revista de Direito Público**, Brasília, v. 18, n. 98, p. 370-388, mar./abr. 2021.

HORST, Claudio Henrique Miranda. Família, homossexualidade e conservadorismo: discursos no Congresso Nacional brasileiro. **Revista de Políticas Públicas**, São Luís, v. 24, n. 1, 366-384, 2020.

LIMA, Francielle Elisabet Nogueira; GITIRANA, Julia Heliodoro Souza. A segregação do corpo travesti no *cistema* prisional brasileiro: comentários à Medida Cautelar na ADPF 527. **Revista Direito e Práxis**, Rio de Janeiro, v. 13, n. 2, p. 1136-1167, 2022.

MARACCI, João Gabriel; PRADO, Marco Aurélio Maximo. Ofensivas antigênero e a depuração dos Direitos Humanos como Política de Estado no Brasil. **Estudos e Pesquisas em Psicologia**, Rio de Janeiro, v. 22, n. 4, p. 1372-1392, 2022.

MATOS, Saulo Monteiro Martinho de; *et al.* **Trabalho, Emprego e Renda Trans**: estudos sobre o acesso ao mercado de trabalho de pessoas transgêneras no estado do Pará. (Projeto de Pesquisa). Programa de Pós-Graduação em Direito. Belém: Universidade Federal do Pará, 2022.

MELLO, Luiz; BRITO, Walderes; MAROJA, Daniela. Políticas Públicas para a população LGBT no Brasil: notas sobre alcances e possibilidades. **Cadernos Pagu**, Campinas, n. 39, p. 403-429, jul./dez. 2012.

MISKOLCI, Richard; CAMPANA, Maximiliano. “Ideologia de gênero”: notas para a genealogia de um pânico moral contemporâneo. **Revista Sociedade e Estado**, Brasília, v. 32, n. 3, p. 725-747, set./dez. 2017.

PASSOS, Maria Clara Araújo dos; GARCIA, Carla Cristina. Entre inexistências e visibilidades: a agenda sociopolítica de travestis e mulheres transexuais negras no Brasil (1979-2020). **REBEH – Revista Brasileira de Estudos da Homocultura**, Cuiabá, v. 4, n. 14, p. 32-53, maio/ago. 2021.

QUINALHA, Renan. **Movimento LGBTI+**: uma breve história do século XIX aos nossos dias. Belo Horizonte: Autêntica, 2022.

SANTOS, Gustavo Gomes da Costa. Diversidade sexual e política eleitoral: analisando as candidaturas de travestis e transexuais no Brasil contemporâneo. **Revista Latinoamericana Sexualidad, Salud y Sociedad**, Rio de Janeiro, n. 23, p. 58-96, ago. 2016.

SCHMIDT, João Pedro. Para estudar políticas públicas: aspectos conceituais, metodológicos e abordagens teóricas. **Revista do Direito**, Santa Cruz do Sul, v. 3, n. 56, p. 119-149, set./dez. 2018.

SILVA, Mariah Rafaela. Direito universal ao nome (manifesto pela vida II). **REBEH – Revista Brasileira de Estudos da Homocultura**, Cuiabá, v. 3, n. 10, p. 208-219, abr./jun. 2020.

SOUZA, Daniela de Andrade; CARVALHO, Grasielle Borges Vieira de. Gênero e sexualidade no discurso dos Tribunais de Justiça brasileiros: possibilidades a partir dos estudos transviados. **Revista de Direito Público**, Brasília, v. 20, n. 106, p. 195-220, abr./jun. 2023.

SOUZA, Murilo. Projeto proíbe banheiros e vestiários públicos “unissex” em todo o País. **Portal da Câmara dos Deputados**, 7 fev. 2022. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/847116-projeto-proibe-banheiros-e-vestiarios-publicos-unissex-em-todo-o-pais/#:~:text=O%20Projeto%20de%20Lei%204019,do%20g%C3%BAnero%20masculino%20ou%20feminino>. Acesso em: 18 ago. 2023.

VIAPIANA, Tábata. Lei que proíbe banheiros unissex em escolas é inconstitucional. **Conjur**, 2 jun. 2023. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2023-jun-02/lei-proibe-banheiros-unissex-escolas-inconstitucional>. Acesso em: 18 ago. 2023.

Perspectivas da Lei de Cotas no Brasil: análise contemplativa em contraponto à Lei nº 14.723, de 2023

RAFAEL FRANÇÕES PÒRTO

Graduando em Ciência Política pela Universidade de Brasília (UnB).

SUMÁRIO: 1 Introdução • 2 A Lei inicial de cotas (Lei nº 12.711, de 2012) • 3 A dinâmica das cotas: pós Lei nº 12.711, de 2012, e seus impactos • 4 Lei nº 14.723, de 2023: mudanças e implicações • 5 Conclusão • 6 Referências.

RESUMO: O objetivo deste artigo é examinar como a Lei nº 12.711, de 2012, e suas alterações, foram implementadas para enfrentar desigualdades históricas no acesso à educação superior. Esta legislação reserva vagas em universidades federais para estudantes de escolas públicas, priorizando critérios socioeconômicos e étnico-raciais. Para o exame proposto, serão contextualizadas essas desigualdades no país, ligando-as à história colonial e ao racismo estrutural. Em seguida, será destacada a evolução legislativa das cotas, desde iniciativas estaduais, até sua consolidação nacional; e analisado seu impacto, não somente evidenciando o aumento da representatividade de estudantes negros e de escolas públicas nas universidades, como também apontando para disparidades persistentes. Além disso, será analisada a Lei nº 14.723, de 2023, que ampliou as cotas, incluindo novos grupos e critérios socioeconômicos para promover maior inclusão e diversidade na educação brasileira.

PALAVRAS-CHAVE: Lei de Cotas • Acesso ao ensino superior • Ações afirmativas • Desigualdade • Inclusão social.

1 Introdução

A desigualdade estrutural, historicamente, enraizada no Brasil desde o período colonial, e, posteriormente, sustentada pelo racismo estrutural, tem sido objeto de reflexão crítica, evidenciando a complexidade das relações raciais no país. Em consonância com essa compreensão, a Lei nº 12.711, de 29 de agosto de 2012, mais conhecida como Lei de Cotas, emerge como uma resposta legislativa para enfrentar as barreiras sistemáticas que, ao longo da história, marginalizaram grupos étnicos específicos, notadamente, a população negra, indígena e de baixa renda.

Silvio Almeida (2019), ao discutir o racismo estrutural, proporciona uma lente conceitual valiosa para apreciar a Lei de Cotas. A visão de Almeida transcende a percepção do racismo como uma anomalia histórica superável, revelando-o como um componente orgânico e intrínseco ao funcionamento da sociedade brasileira. A profundidade dessa compreensão oferece uma justificativa sólida para intervenções legislativas, como a implementação de cotas, que visam desconstruir as estruturas que perpetuam a desigualdade.

O texto legal, ao determinar que as instituições federais de educação superior reservem no mínimo 50% de suas vagas para estudantes provenientes de escolas públicas, revela um compromisso inequívoco com a democratização do acesso ao ensino superior. O parágrafo único, que estipula que metade dessas vagas seja destinada a estudantes de famílias com renda igual ou inferior a 1,5 salário-mínimo per capita, destaca a sensibilidade do legislador para as complexidades socioeconômicas que permeiam a educação no Brasil.

O presente estudo visa não apenas a compreender os dispositivos formais da Lei de Cotas, mas também a contextualizar criticamente seu papel na transformação da paisagem educacional brasileira. A análise não se limita à mera revisão dos textos legislativos, mas propõe uma incursão analítica nos impactos sociais e educacionais dessa política afirmativa ao longo da última década.

A relevância deste estudo transcende a mera avaliação do acesso às instituições federais de ensino superior e busca também examinar a integralidade das experiências acadêmicas por meio da consideração da assistência estudantil como componente complementar e indispensável às políticas de cotas. A proposta de tornar permanente a reserva de vagas, conforme apresentada no Projeto de Lei, reflete a necessidade de consolidar avanços e assegurar a continuidade de medidas que promovam a diversidade e a igualdade no ambiente acadêmico.

2 A Lei inicial de cotas (Lei nº 12.711, de 2012)

A Lei de Cotas, promulgada em 29 de agosto de 2012, estabelece a reserva de vagas nas instituições federais de ensino técnico de nível médio e superior para estudantes que tenham concluído integralmente o ensino fundamental ou médio em escolas públicas. Sua revisão decenal, inicialmente planejada, tem gerado especulações e inquietações. Segundo Allyne Andrade, Doutora e Mestre em Direito, as ações afirmativas alteraram significativamente o panorama do ensino superior no Brasil, possibilitando um acesso mais amplo a indivíduos pertencentes às populações negra e indígena. Em 2018, as matrículas de estudantes pretos e pardos atingiram 50,3%, ultrapassando, pela primeira vez, as de alunos brancos nas instituições de ensino público do país.

A legislação em vigor, representada pela Lei nº 12.711, de 2012, estabelece que, dentre as vagas reservadas (no mínimo 50% do total), pretos, pardos, indígenas e pessoas com deficiência tenham acesso proporcional à sua representatividade na população da unidade federativa onde a instituição está situada. Apesar de frequentemente ser referida como a "Lei das cotas raciais na universidade", é crucial observar que não há uma reserva direta de vagas baseada puramente em critérios raciais. Os critérios étnico-raciais entram em cena após a aplicação de um critério socioeconômico inicial, ou seja, o candidato ter cursado integralmente o ensino fundamental ou médio em uma instituição de ensino público.

A correlação histórica entre a posição socioeconômica e a identidade étnico-racial molda o acesso a oportunidades no Brasil. Combater a injustiça social, visando à universalização do acesso a direitos fundamentais, requer o reconhecimento da influência de categorias sociais, como raça, etnia, classe e gênero, na configuração das posições sociais dos diferentes grupos.

O ensino superior público no Brasil, considerado um espaço de excelência e de meritocracia, tem sido historicamente um privilégio para poucos. Apesar de constituir a maioria da população, estudantes provenientes de escolas públicas, de famílias de classes populares e pertencentes a grupos étnicos minoritários, como negros, representam parcelas reduzidas nesse contexto acadêmico.

A promulgação da Lei nº 12.711, de 2012, nacionalmente, regulamentou uma medida de ação afirmativa ao instituir a reserva de vagas para estudantes de escolas públicas, além de prever cotas específicas para pretos, pardos e indígenas em todo o sistema de educação superior e ensino técnico federal.

Essa legislação está intrinsecamente relacionada à mudança de perspectiva sobre a formação das desigualdades sociais e à compreensão da produção de diferenças entre os diversos grupos sociais. O conceito de diferença assume um papel central na concepção e implementação de medidas de ação afirmativa, uma vez que tais políticas reconhecem a exclusão socioeconômica como geradora de discriminação e marginalização de grupos específicos.

Além disso, buscam enfrentar esse processo, aumentando a participação desses grupos no cenário político, garantindo o acesso a bens e direitos universais e promovendo a valorização das distintas expressões culturais.

2.1 Antecedentes: Brasil Colônia e estruturalidade

A introdução do sistema de cotas no Brasil representa um divisor de águas, fortemente influenciado pela experiência norte-americana, ainda que tenha sido implementado de forma tardia. Para compreender as origens desse sistema, é crucial retroceder às raízes históricas da desigualdade no Brasil, que remontam ao período colonial e persistem ao longo dos séculos. A estrutura social profundamente enraizada, moldada, por questões raciais e socioeconômicas, criou barreiras significativas ao acesso igualitário à educação superior. A Academia tem-se tornado a fronteira (material e imaterial) com outros espaços que são de domínio colonial. Essa posição de fronteira permite que grupos díspares convivam e desenvolvam-se em integração uns com os outros e, ao mesmo tempo, intensifica conflitos e exacerba diferenças (Godoi; Santos, 2021, p. 26).

A obra "Casa Grande e Senzala", de Gilberto Freyre, proporciona uma análise crítica do passado brasileiro, destacando a peculiaridade da colonização portuguesa, que, ao contrário de outras potências colonizadoras, promoveu uma colonização centrada na família rural. A análise de Freyre destaca o esforço civilizador dos portugueses nos trópicos, evidenciando que as condições adversas do ambiente tropical moldaram uma abordagem única para a colonização. Freyre enfatiza que, ao contrário de outras colonizações baseadas na extração de recursos minerais, os portugueses no Brasil deslocaram a base para a criação local de riqueza, especialmente por meio da agricultura e da grande lavoura escravocrata.

A colonização centrada na família rural, conforme delineado por Freyre, revela a iniciativa particular como protagonista na formação das grandes plantações de açúcar, desafiando a tendência miserável do Estado colonizador português. Essa abordagem, caracterizada pela liberdade de ação e ausência de um sistema

regular e complicado de administração, permitiu a formação de uma sociedade patriarcal e aristocrática, principalmente nas regiões de Pernambuco e Recôncavo da Bahia.

A nossa verdadeira formação social se processa de 1532 em diante, tendo a família rural ou semirural por unidade, quer através de gente casada vinda do reino, quer das famílias aqui constituídas pela união dos colonos com mulheres caboclas ou com moças órfãs ou mesmo à-toa, mandadas vir de Portugal pelos padres casamenteiros. (Freyre, Gilberto, 2003).

Ao conectar essa análise histórica com a introdução do sistema de cotas, percebemos que as desigualdades estruturais no Brasil remontam aos primórdios da colonização. A implementação das cotas representa um esforço para reverter esse legado histórico, buscando criar oportunidades mais igualitárias no acesso à educação superior. As políticas de cotas, inspiradas por uma compreensão mais profunda das raízes das desigualdades, visam corrigir distorções históricas e promover a inclusão de grupos historicamente marginalizados.

Em consonância com a obra, que destaca a importância da família rural na colonização, a introdução das cotas reflete uma compreensão mais ampla das dinâmicas sociais e étnicas. A luta contra a exclusão socioeconômica e racial, delineada por Freyre como um deslocamento na base da colonização tropical, encontra eco nas medidas afirmativas contemporâneas que buscam corrigir desigualdades persistentes.

Em termos de política educacional, a trajetória histórica da colonização particular no Brasil, conforme apontada por Freyre, revela o papel preponderante da iniciativa privada na formação das grandes plantações e na criação de condições favoráveis ao estabelecimento duradouro em colônias tropicais. Essa iniciativa privada, historicamente ligada à criação de riqueza por meio do trabalho escravo, hoje se confronta com políticas de inclusão que buscam diversificar o acesso à educação superior.

2.2 Formação legislativa: do âmbito estadual para o federal

A introdução do sistema de cotas no Brasil representa um divisor de águas, fortemente influenciado pela experiência norte-americana, ainda que tenha sido implementado de forma tardia. Para compreender as origens desse sistema, é crucial retroceder às raízes históricas da desigualdade no Brasil, que remontam ao período colonial e persistem ao longo dos séculos. A estrutura social profundamente

enraizada, moldada, por questões raciais e socioeconômicas, criou barreiras significativas ao acesso igualitário à educação superior.

O cenário começou a mudar no ano 2000, quando a Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro (Alerj) promulgou uma legislação inovadora. Essa iniciativa visionária reservou 50% das vagas nas universidades estaduais para estudantes provenientes de escolas públicas, uma resposta concreta às disparidades históricas no acesso à educação. Já no ano seguinte, uma nova legislação estabeleceu que 40% dessas vagas deveriam ser destinadas a autodeclarados negros e pardos, reconhecendo a necessidade de abordagens específicas para superar desigualdades étnico-raciais.

A transição para a legislação vigente ocorreu em 2003, marcando um ponto crucial no avanço das políticas de cotas. O Vestibular de 2004 da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ) solidificou esse compromisso ao reservar não apenas vagas para estudantes de escolas públicas fluminenses, mas também para candidatos autodeclarados negros e pardos. A UERJ se tornou, assim, a pioneira no país a formalmente adotar um sistema de cotas.

Em seguimento à iniciativa da UERJ, a Universidade de Brasília (UnB), em 2004, implementou uma política de ações afirmativas voltada para candidatos negros. Esse passo inovador foi marcado por debates intensos e incertezas por parte dos vestibulandos, mas estabeleceu a UnB como a primeira universidade federal a adotar cotas e a pioneira a empregar o sistema de cotas raciais no Brasil.

A replicação desse modelo por várias outras universidades federais demonstrou a necessidade premente de uma legislação federal unificada para a implementação de cotas. A ausência de uma padronização nesse processo deu origem a debates sobre a urgência de uma abordagem nacional coesa para enfrentar as desigualdades educacionais e étnico-raciais no país.

Essa trajetória histórica destaca a importância das políticas públicas estaduais como precursoras cruciais para o desenvolvimento de medidas afirmativas em nível federal. Ao agirem como *laboratórios* para políticas públicas federais, as esferas estaduais têm a capacidade única de adaptar abordagens às realidades locais, identificando desafios específicos e refinando estratégias para promover uma inclusão mais eficaz. A descentralização desse processo, iniciado pelos Estados, cria um terreno fértil para a experimentação e aprimoramento, contribuindo significativamente para o sucesso e a aceitação mais ampla de políticas afirmativas em todo o país.

2.3 Do Projeto de Lei nº 73, de 1999, ao Projeto de Lei nº 180, de 2008

O Projeto de Lei da Câmara (PLC) nº 73, de 1999, emergiu num momento crítico da história brasileira, permeado por profundas discrepâncias socioeconômicas e educacionais. Proposto pela Deputada Nice Lobão, o projeto visava uma mudança significativa no acesso ao ensino superior, reservando metade das vagas das instituições públicas e privadas para alunos cotistas do ensino médio. Seu percurso legislativo foi extenso, estendendo-se por treze anos desde a apresentação até a conclusão no Senado Federal. Esse período foi marcado por diversas metamorfoses no texto original, ampliando seu escopo para abranger não apenas universidades, mas também instituições técnicas e de nível médio.

Uma das transformações notáveis foi a inclusão das cotas raciais, ausentes na proposta original. As Comissões de Educação e Direitos Humanos, da Câmara, desempenharam papéis cruciais nessa mudança, apresentando substitutivos e análises que embasaram a inserção das cotas raciais. Os pareceres favoráveis das comissões fundamentaram-se em estudos que evidenciaram a desigualdade na distribuição de renda no Brasil, apontando a histórica exclusão da população negra e indígena. Essas análises sustentaram justificativas sólidas para a implementação de políticas afirmativas, visando mitigar disparidades socioeconômicas e étnicas.

A transformação do Projeto de Lei nº 73, de 1999, em lei (Lei nº 12.711, de 2012) representou um marco nas políticas educacionais do Brasil. Ao reservar vagas para alunos cotistas do ensino médio, considerando cotas raciais, o projeto foi fundamental para promover inclusão e equidade no acesso ao ensino superior. Entretanto, ao longo do processo, o Projeto de Lei enfrentou desafios e controvérsias, refletindo debates acalorados sobre a implementação de políticas de cotas. Eficácia, critérios de seleção e resistência ideológica foram pontos centrais dessas discussões.

O desdobramento desse Projeto resultou no Projeto de Lei da Câmara (PLC) nº 180, de 2008, encaminhado ao Senado Federal durante a gestão do Presidente Lula. Seu percurso no Senado Federal, ao longo de quatro anos, foi marcado pela aprovação sem modificações estruturais, porém partes foram vetadas pela Presidente Dilma Rousseff após a sanção presidencial.

O encaminhamento do referido PLC para distintas comissões da Câmara, como a de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ), de Direitos Humanos e Legislação Participativa (CDH), e de Educação, Cultura e Esporte, foi decisivo para sua análise. Uma característica notável do PLC nº 180, de 2008, foi a previsão de revisão do programa de cotas após 10 (dez) anos, embora o critério baseado no Coeficiente

de Rendimento (CR) tenha sido vetado, gerando debates sobre critérios mais justos. As comissões embasaram seus pareceres na busca pela igualdade de direitos e proteção das minorias, argumentando que as cotas eram meritórias e justas para promover a equidade e pleno exercício da cidadania, alinhando-se aos princípios constitucionais de equidade e justiça social.

2.4 Julgamento no STF e seu impacto na implementação da Lei de Cotas

A análise jurídica do caso do Partido Democratas (DEM) contra a Universidade de Brasília (UnB) revelou-se um marco essencial nas políticas de cotas raciais no Brasil. Em 2003, a UnB desempenhou um papel pioneiro ao adotar um sistema de cotas raciais, inaugurando debates significativos sobre o tema antes mesmo da existência de uma legislação federal. Esse ponto de partida provocou uma onda de discussões e questionamentos legais em torno da validade e constitucionalidade dessas medidas afirmativas.

O caso em questão, ocorrido em 2009, durante o processo de tramitação da futura Lei nº 12.711, de 2012, envolveu uma ação movida pelo Partido Democratas (DEM) no Supremo Tribunal Federal (STF), contestando o sistema de cotas adotado pela UnB. A Procuradora do Distrito Federal, Roberta Fragoso Kaufmann, moveu a ação com o propósito de declarar a inconstitucionalidade do sistema, argumentando que a causa primária da falta de acesso de jovens às universidades não era de origem racial, mas sim social. A base legal da contestação fundamentou-se no art. 5º, inciso I, da Constituição federal, que versa sobre a igualdade de direitos e obrigações independentemente de raça ou cor. Alegou-se que a implementação das cotas raciais estabelecia uma distinção racial no acesso à universidade, violando princípios constitucionais.

Em 2012, o caso foi julgado pelo Plenário do STF, coincidindo com a sanção da Lei de Cotas. O resultado do julgamento foi unânime: foi considerado constitucional o sistema de cotas étnico-raciais para a seleção de estudantes. Isso resultou na improcedência da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 186 movida pelo DEM na Corte. Os Ministros seguiram o voto do Relator do caso, Ministro Ricardo Lewandowski, cujo argumento baseou-se no entendimento de que as políticas de ação afirmativa promovidas pela UnB visam a um ambiente acadêmico mais diversificado e plural, buscando superar desigualdades sociais historicamente enraizadas. Esse veredicto não apenas validou as políticas de cotas adotadas pela

UnB, mas também estabeleceu um importante precedente constitucional para a implementação da Lei de Cotas em todo o país.

3 A dinâmica das cotas: pós Lei nº 12.711, de 2012, e seus impactos

A transformação no cenário educacional brasileiro foi marcante após a promulgação da Lei nº 12.711, de 2012, que, embora não tenha sido pioneira na implementação de programas de reserva de vagas em universidades, unificou os critérios adotados por todas as instituições federais. Cabe analisar, então, os impactos tangíveis das ações afirmativas, como a reserva de vagas no ambiente universitário após esse marco legislativo. A análise dos dados do IBGE sobre as matrículas de estudantes pretos e pardos nas universidades públicas e privadas do Brasil, em 2018, revelou um marco significativo: pela primeira vez, estes ultrapassaram em número os estudantes brancos, totalizando 50,3% dos alunos no ensino superior da rede pública. Esse aumento expressivo representa um avanço notável em direção à inclusão desses grupos historicamente desfavorecidos.

Entre 2012 e 2016, a presença de estudantes provenientes do ensino médio em escolas públicas nas instituições federais de ensino superior cresceu de 55,4% para 63,6%, representando um aumento de 15%. Paralelamente, a representação de estudantes pardos, pretos e indígenas provenientes dessas escolas subiu de 27,7% para 38,4%, o que reflete um aumento significativo de 39% (Senkevics; Mello, 2019, p. 194).

De acordo com o Grupo de Estudos Multidisciplinares da Ação Afirmativa (GEMAA), em 2018, todas as instituições universitárias federais já contavam com cotas em cumprimento a essa legislação (Maciel; Regimeire, 2022).

No entanto, mesmo diante desse avanço, dados do Censo da Educação Superior de 2019, conduzido pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), apontam que ainda persiste uma disparidade significativa. Os brancos permanecem como maioria, no somatório das universidades públicas e privadas, representando 42,6% do total. Os pardos somam 31,1%, enquanto os pretos representam 7,1%. Além disso, a raça ou cor de 16% dos alunos é desconhecida, dificultando uma análise mais completa e precisa sobre a representatividade racial e étnica nas instituições de ensino superior. Esses números ressaltam que apesar do avanço, ainda há um longo caminho a percorrer para alcançar uma representatividade mais equitativa e justa no cenário educacional brasileiro.

3.1 Abordagens complementares para a eficácia das ações afirmativas

Além do acesso inicial proporcionado pelas ações afirmativas, é fundamental considerar medidas complementares que assegurem não apenas a entrada, mas a permanência dos cotistas nas universidades. Políticas assistenciais são um componente essencial nesse cenário. Ao garantir apoio socioeconômico, como programas de bolsas, suporte psicossocial e mentoria acadêmica, é possível mitigar desafios que muitos cotistas enfrentam ao ingressar no ambiente acadêmico, criando condições para que não apenas entrem, mas também se desenvolvam e concluam seus cursos superiores.

Paralelamente, no contexto do mercado de trabalho, a conscientização desempenha um papel crucial. Promover ações que visem à valorização das competências e habilidades dos cotistas é essencial para combater estigmas e preconceitos que podem influenciar as decisões de contratação. Iniciativas de sensibilização, *workshops* e programas de capacitação destinados a empregadores e recrutadores podem contribuir significativamente para a criação de um ambiente profissional mais inclusivo.

Ademais, a reserva de vagas exclusivas para cotistas em empresas e órgãos governamentais também pode desempenhar um papel transformador. Estabelecer quotas específicas, juntamente com políticas de acompanhamento e incentivos para empresas que adotem práticas inclusivas, pode não apenas ampliar a representatividade, mas também criar um ambiente propício para a ascensão profissional dos cotistas.

A combinação de políticas assistenciais na educação superior, visando a permanência e o desenvolvimento acadêmico dos cotistas, com a conscientização e a criação de oportunidades reais no mercado de trabalho, pode representar um caminho mais abrangente e eficaz para assegurar a plena efetividade das ações afirmativas. Essas abordagens não apenas proporcionam acesso, mas também promovem a igualdade de oportunidades ao longo da trajetória educacional e profissional dos beneficiários das cotas.

4 Lei nº 14.723, de 2023: mudanças e implicações

A Lei nº12.711, de 2012, foi pioneira ao instituir cotas para estudantes provenientes de escolas públicas nas universidades federais, reservando uma porcentagem mínima de vagas para essa categoria. Tal medida foi implementada em

duas subdivisões: metade das vagas reservadas era destinada a alunos de famílias com renda igual ou inferior a 1,5 salário mínimo per capita, enquanto a outra metade dessas vagas era direcionada a autodeclarados pretos, pardos e indígenas, seguindo a proporção desses grupos na população de cada estado.

Por outro lado, a Lei nº 14.723, de 13 de novembro de 2023, introduziu modificações significativas nesse contexto. Primeiramente, ampliou o escopo das cotas ao incluir, além dos autodeclarados pretos, pardos e indígenas, também os quilombolas e pessoas com deficiência no processo de reserva de vagas. Essa ampliação foi uma resposta à necessidade de considerar e de garantir a representatividade de grupos historicamente marginalizados e com acesso limitado à educação superior.

Um ponto crucial de mudança foi a alteração na distribuição das vagas reservadas. Anteriormente, metade das vagas destinava-se a estudantes de escolas públicas, enquanto, na nova legislação, metade das vagas reservadas é destinada a alunos de famílias com renda igual ou inferior a um salário mínimo per capita, independentemente da origem escolar desses alunos. Essa mudança aborda diretamente a questão socioeconômica, priorizando famílias em situação de vulnerabilidade financeira, buscando mitigar desigualdades socioeconômicas no acesso à educação superior.

Além disso, a Lei nº 14.723, de 2023, expandiu a inclusão das pessoas com deficiência no contexto do ensino técnico de nível médio, assegurando critérios similares aos estabelecidos para o ensino superior. Esta ampliação demonstra um esforço em tornar mais abrangente e inclusivo o acesso à educação em diferentes níveis, além de reforçar a importância da diversidade e da equidade no sistema educacional brasileiro.

Outra importante alteração foi a definição de critérios específicos para o preenchimento das vagas reservadas, estipulando que, caso não sejam preenchidas conforme os critérios estabelecidos, devem ser primeiramente destinadas aos grupos contemplados pelas cotas e, posteriormente, aos estudantes de escolas públicas. Isso reforça o compromisso com a inclusão social e étnica no acesso à educação superior e técnica.

Ademais, a nova legislação estabeleceu a prioridade para estudantes em situação de vulnerabilidade social na concessão de auxílio estudantil, reconhecendo a importância de apoio adicional para aqueles que enfrentam desafios socioeconômicos em sua jornada educacional.

Por fim, a Lei nº 14.723, de 2023, ao expandir as cotas para inclusão de quilombolas e pessoas com deficiência, além de ampliar o critério de renda para a reserva de vagas, pode promover uma maior inclusão e diversidade no cenário educacional brasileiro. Essa legislação busca não apenas aumentar a representatividade de grupos historicamente marginalizados, mas também enfrentar desafios socioeconômicos ao priorizar parte das vagas para famílias em situação de vulnerabilidade financeira. No entanto, seu impacto efetivo dependerá da eficácia na implementação, superação de desafios administrativos e do acompanhamento rigoroso para garantir que os objetivos de equidade e inclusão sejam alcançados, contribuindo assim para um ambiente acadêmico mais diverso e inclusivo.

5 Conclusão

A Lei de Cotas no Brasil, expressa na Lei nº 12.711, de 2012, e suas evoluções posteriores, marca um passo significativo na construção de uma sociedade mais justa e inclusiva. Essa legislação é um instrumento poderoso na redução das desigualdades estruturais historicamente enraizadas no país, proporcionando oportunidades mais equitativas no acesso à educação superior.

Em sua essência, as cotas representam um mecanismo de reparação histórica, atacando diretamente a desigualdade e a exclusão que permearam o sistema educacional. Ao reservar vagas para estudantes provenientes de escolas públicas, a Lei busca romper com barreiras socioeconômicas que por muito tempo limitaram o acesso ao ensino superior.

Além disso, ao contemplar cotas para grupos étnicos específicos, como negros, indígenas, quilombolas e pessoas com deficiência, ela reconhece a necessidade de representatividade e diversidade no ambiente acadêmico.

A implementação das cotas não é apenas uma questão de acesso, mas também de justiça social. Ela desafia a estrutura desigual ao proporcionar oportunidades a grupos historicamente marginalizados, promovendo não apenas a inclusão educacional, mas também a valorização da pluralidade e o reconhecimento da contribuição de diferentes perspectivas para o ambiente acadêmico.

Também, ao longo dos anos, a legislação evoluiu para se adaptar às demandas e às necessidades da sociedade. A Lei nº 14.723, de 2023, por exemplo, ampliou o escopo das cotas, incluindo novos grupos e refinando critérios socioeconômicos, reforçando o compromisso com a equidade e a inclusão.

Essas políticas afirmativas não são apenas um gesto simbólico, mas têm efeitos tangíveis na composição das instituições de ensino superior. Elas têm sido fundamentais para aumentar a representatividade de grupos minoritários, enriquecendo o ambiente acadêmico com uma gama mais ampla de experiências, conhecimentos e perspectivas.

Assim, a Lei de Cotas, em suas diversas formas e evoluções, representa um avanço na construção de uma sociedade mais justa e igualitária, garantindo não apenas o acesso à educação, mas também reconhecendo e valorizando a diversidade como um pilar fundamental do desenvolvimento social e intelectual.

6 Referências

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei nº 73/1999**. Dispõe sobre o ingresso nas universidades federais e estaduais e dá outras providências. Brasília, 24 de fevereiro de 1999. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2266069> Acesso em: 4 nov. 2023.

BRASIL. Senado Federal. **Projeto de Lei da Câmara nº 180, de 2008**. Dispõe sobre o ingresso nas universidades federais e estaduais e dá outras providências. Brasília, 25 de novembro de 2008. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2266069> Acesso em: 4 nov. 2023.

BRASIL. **Lei nº 12.711, de 29 de agosto de 2012**. DISPÕE SOBRE O INGRESSO NAS UNIVERSIDADES FEDERAIS E NAS INSTITUIÇÕES FEDERAIS DE ENSINO TÉCNICO DE NÍVEL MÉDIO E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS. Diário Oficial da União, Brasília, 30 de agosto de 2012. Disponível em: <https://legislacao.presidencia.gov.br/atos/?tipo=LEI&numero=12711&ano=2012&ato=5dcUTRq1kMVpWT502>. 4 nov. 2023.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei nº 5384/2020**. Altera a Lei nº 12.711, de 29 de agosto de 2012, para tornar permanente a reserva de vagas nas universidades federais e nas instituições federais de ensino técnico de nível médio. Brasília, 4 de dezembro de 2020. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2266069>. Acesso em: 4 nov. 2023.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei nº 5384/2020**. Altera a Lei nº 12.711, de 29 de agosto de 2012, para tornar permanente a reserva de vagas nas universidades federais e nas instituições federais de ensino técnico de nível médio. Brasília, 4 de dezembro de 2020. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2266069>. Acesso em: 4 nov. 2023.

BRASIL. **Lei nº 12.711, de 29 de agosto de 2012**. Altera a Lei nº 12.711, de 29 de agosto de 2012, para dispor sobre o programa especial para o acesso às instituições federais de educação superior e de ensino técnico de nível médio de estudantes pretos, pardos, indígenas e quilombolas e de pessoas com deficiência, bem como daqueles que tenham cursado integralmente o ensino médio ou fundamental em escola pública. Diário Oficial da União, Brasília, 14 de novembro de 2012. Disponível em: <https://legislacao.presidencia.gov.br/atos/?tipo=LEI&numero=14723&ano=2012&ato=06b1TW650MZpWTc42>. Acesso em: 4 nov. 2023.

GODOI, Marciano Seabra de; SANTOS, Maria Angélica dos. Dez anos da lei federal das cotas universitárias: avaliação de seus efeitos e propostas para sua renovação e aperfeiçoamento. **Revista de Informação Legislativa**: RIL, Brasília, DF, v. 58, n. 229, p. 11-35, jan./mar. 2021. Disponível em: https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/58/229/ril_v58_n229_p11. Acesso em: 4 nov. 2023.

MOEHLECKE, Sabrina. Ação Afirmativa no Ensino Superior: entre a Excelência e a Justiça Racial. **Educação & Sociedade**, v. 25, n. 88, out. 2004, p. 757-776. Centro de Estudos Educação e Sociedade, Campinas, Brasil.

BRASIL. Presidente Lula sanciona PL que atualiza Lei de Cotas. **Agência Brasil**, 20XX. Disponível em: <https://agenciagov.ebc.com.br/noticias/202311/presidente-lula-sanciona-pl-que-atualiza-lei-de-cotas>. Acesso em: 13 nov. 2023.

CONGRESSO EM FOCO. **DEM entra com ação no STF contra cotas raciais da UnB**. 21 jul. 2009. Disponível em: <https://congressoemfoco.uol.com.br/projeto-bula/reportagem/dem-entra-com-acao-no-stf-contra-cotas-raciais-da-unb/>. Acesso em: 5 nov. 2023.

PODCAST O ASSUNTO: **Cotas: o desafio de manter os alunos nas universidades**. [Locução de]: Natuza Nery. 14 novembro 2023. Podcast. Disponível em: <https://open.spotify.com/episode/1XnXFiqU8NL2YA80L3C1sP?si=4ee3d51d9822407e>. Acesso em: 5 nov. 2023.

SESC SÃO PAULO. Uma década da LEI DE COTAS: artigos fazem um balanço da ação afirmativa. **Revista E**. Disponível em: <https://www.secsp.org.br/uma-decada-da-lei-de-cotas-artigos-fazem-um-balanco-da-acao-afirmativa/#novembro-integra>. Acesso em: 10 nov. 2023. Acesso em: 13 nov. 2023.

CONGRESSO EM FOCO. **DEM entra com ação no STF contra cotas raciais da UnB**. 21 jul. 2009. Disponível em: <https://congressoemfoco.uol.com.br/projeto-bula/reportagem/dem-entra-com-acao-no-stf-contra-cotas-raciais-da-unb/>. Acesso em: 5 nov. 2023.

PODCAST O ASSUNTO: **Cotas: o desafio de manter os alunos nas universidades.** [Locução de]: Natuza Nery. 14 novembro 2023. Podcast. Disponível em: <https://open.spotify.com/episode/1XnXFiqU8NL2YA80L3C1sP?si=4ee3d51d9822407e>. Acesso em: 5 nov. 2023.

SESC SÃO PAULO. Uma década da LEI DE COTAS: artigos fazem um balanço da ação afirmativa. **Revista E.** Disponível em: <https://www.sescsp.org.br/uma-decada-da-lei-de-cotas-artigos-fazem-um-balanco-da-acao-afirmativa/#novembro-integra>. Acesso em: 10 nov. 2023.

Mulheres no serviço público: análise da efetividade da política de cotas de gênero como vetor da igualdade de representação

SOFIA ROCCO STAINSACK ROCHA

Graduada em Relações Internacionais pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). Mestranda em Relações Internacionais e Política Externa pela *Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne* (França).

SUMÁRIO: 1 *Introdução* • 2 *O movimento feminista e a elaboração de políticas voltadas aos direitos das mulheres* • 3 *Cotas de gênero e representatividade feminina nos Três Poderes* • 4 *Violência política de gênero no Brasil* • 5 *Conclusão* • 6 *Referências*.

RESUMO: Tradicionalmente, o espaço público é reservado aos homens, ocupando cargos de alto escalão no aparato estatal, e o espaço privado, às mulheres, responsáveis por tomar conta do lar e da família. Todavia, tendo em vista o surgimento dos movimentos sociais e feministas, as mulheres passaram a integrar a esfera pública, principalmente, após a promulgação da Constituição da República brasileira de 1988. Considerando o tímido avanço dessa participação, o Estado brasileiro estabeleceu a “Lei de Cotas de 1995”, reformada em 1997, com o objetivo de incentivar a presença feminina na política. Dessa forma, esse artigo visa descrever um breve panorama da participação das mulheres nesses espaços nos dias atuais e analisar a efetividade da implementação de políticas públicas voltadas a atingir a igualdade de gênero na esfera pública, trazendo exemplos e casos dos Três Poderes: Executivo, Legislativo e Judiciário.

PALAVRAS-CHAVE: Direito das Mulheres • Cotas de Representação • Gênero • Participação Política.

1 Introdução

O espaço público é, historicamente, destinado aos homens, enquanto o espaço privado, às mulheres. O papel social designado à mulher é de submissão, com dedicação exclusiva à criação dos filhos e às atividades do lar, logo voltado ao núcleo familiar. Após um lento processo, ainda corrente, de lutas por igualdade social, política e econômica, as mulheres conquistaram seu espaço dentro da máquina pública. Isso marcou um processo de evolução histórico, principalmente, a partir da segunda metade do século XX, no que diz respeito aos direitos fundamentais e humanos.

Nessa mesma linha, no âmbito nacional, a Constituição da República de 1988 destacou a isonomia de todos os cidadãos, conferindo às mulheres direitos e liberdades para concorrerem em igualdade em qualquer contexto. Ao se tratar do sistema eleitoral brasileiro, foi necessária uma legislação específica para garantir a paridade de gênero, aproximando-se dos princípios de isonomia estabelecidos como direitos fundamentais. Embora tenha ocorrido um significativo avanço jurídico e social em busca do equilíbrio de gênero na política, são necessárias políticas públicas mais robustas para incentivar a efetiva participação feminina (Miranda, 2019).

De fato, a presença de mulheres na política e no setor público ainda é tímida, uma vez que o Brasil é considerado um dos piores países em relação à representação feminina nas eleições. Mesmo contando com a “Lei de Cotas” (Lei nº 9.100, de 29 de setembro de 1995) – inicialmente, destinando 20% das vagas, no mínimo, de cada partido ou coligação para mulheres, depois, em 1997, elevando a reserva das vagas para, no mínimo, 30% – ainda há poucas mulheres ocupando cargos políticos e públicos, tanto no Legislativo, quanto no Executivo e no Judiciário (Menussi; Nielsson, 2019).

Dessa forma, quanto à inserção e à integração das mulheres na política, trata-se de uma trajetória complexa, considerando que é um espaço marcado pela predominância da figura masculina. Características como a fragilidade, instabilidade, histeria, são intrinsecamente ligadas à mulher, criando-se uma noção de incapacidade política que as impede de participar desses espaços, tanto passiva – através do ato de votar – quanto ativa – integrando o aparato estatal na tomada de decisão pública, isto é, sendo eleitas como representantes para diversos cargos.

Do ponto de vista jurídico e social, o tema é de extrema importância, considerando o progresso significativo em direção à mudança da realidade da

desigualdade de gênero no Brasil. A presença ativa das mulheres no processo eleitoral e na composição de cargos estatais é fundamental para a concretização do Estado Democrático de Direito, e, além das cotas já previstas em lei, são necessárias políticas públicas mais abrangentes para efetivar essa garantia.

Mais do que se limitar a um direito isolado e formal, a promoção da igualdade de gênero deve guiar as ações do Estado em todas as suas funções: executiva, legislativa e judiciária. Além da criação de normas destinadas a impulsionar a participação política das mulheres, é essencial desenvolver políticas públicas específicas para incluir as mulheres no cenário político.

Tendo isso em vista, será preciso, a seguir, descrever a trajetória das mulheres no espaço público, apresentando as dificuldades e conquistas de direitos, para traçar um panorama da participação feminina nesses espaços atualmente.

2 O movimento feminista e a elaboração de políticas voltadas aos direitos das mulheres

Até o início do século passado, o direito de votar e ser votado, e de assim escolher seus representantes políticos, era concedido apenas a homens alfabetizados. As mulheres eram excluídas desse processo e, ademais, eram educadas para cuidarem do lar: destinadas exclusivamente à esfera privada e mal vistas quando tentavam participar da esfera pública.

Apesar de suas limitações, como renda e estado civil, o primeiro direito conquistado pelas mulheres, no Brasil, foi em 1932, com a conquista do voto a partir da introdução do art. 2º no Código Eleitoral brasileiro (Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965), o qual permitiu a eleição de um candidato, independentemente do gênero, assim como a do eleitor. Essa norma não assegurava os direitos das mulheres sem renda própria, nem os das casadas, as quais precisavam pedir permissão ao marido para exercer o voto (Brasil, 1932).

Nesse sentido, a Constituição da República de 1934 manteve essa medida, embora de maneira parcial, considerando o contexto patriarcal da época. Em 1946, o Código Eleitoral ampliou esses direitos, proibindo o voto apenas às mulheres analfabetas. Contudo, esse direito pleno e absoluto foi somente assegurado pela Constituição atual, de 1988, no momento em que os direitos fundamentais foram realmente respaldados legalmente dentro dos reais valores democráticos, passando a englobar também as mulheres não alfabetizadas. Ou seja, a Constituição de 1988

permitiu, na teoria, a igualdade de participação política para todos os cidadãos, independentemente de gênero, raça, etnia, etc. (Brasil, 1988).

Ainda especificamente quanto aos direitos das mulheres, esses avanços legais se deram a partir do desenvolvimento dos movimentos sociais, em destaque, os feministas. As lutas das mulheres ocorreram, em especial, em momentos de participação geral para reivindicar a democracia frente à ditadura e às desigualdades sociais, e se concretizavam quando se ganhava um espaço de articulação entre a sociedade civil e o Estado.

O movimento feminista ganhou mais força, mundialmente, a partir das décadas de 1960 e 1970, porém, no Brasil e na América Latina, ele passou a ter mais atuação durante as ditaduras militares na região, que se deram entre as décadas de 1970 e 1980 (Machado, 2016). Para o feminismo na região latinoamericana, a década de 1980 foi um período significativo, visto que, com o processo de redemocratização, os governos adotaram medidas de participação popular mais ampla e promoveram a ressignificação do conceito de sociedade civil.

Trata-se, por conseguinte, de um momento de tensionamentos no movimento feminista na região, uma vez que visavam o estabelecimento de reformas estatais e a participação da sociedade civil na tomada de decisões e na formulação de políticas públicas. Dessa forma, passou-se a ter uma maior incorporação dos temas de gênero, sendo como base ou como *tema transversal* em suas ações públicas (Cisne; Gurgel, 2008).

Um exemplo nítido da institucionalização das demandas feministas e de tópicos correlatos no Brasil foi a criação do Conselho Nacional dos Direitos da Mulher (CNDM), em 1985, após grande articulação entre os movimentos das mulheres e as suas reivindicações feministas no período de redemocratização.

O CNDM, no momento de sua criação, conduziu uma campanha “*Constituinte pra Valer tem que ter palavra de mulher*”, destacando a importância de incluir a igualdade e fim da discriminação dentro de seu texto. Em 1986, em seu encontro nacional, o Conselho enviou a *Carta das Mulheres Brasileiras ao Congresso*, indicando a necessidade de incluir questões de gênero nas esferas nacionais e internacionais, além de trabalho, saúde, educação, entre outros aspectos (Pitanguy, 2018).

De acordo com Pitanguy (2018), isso ocorreu por intermédio do que ficou conhecido como o *Lobby do Batom*, já que em 1987 e 1988 ocorreu uma enorme participação do CNDM e de mulheres de diversos segmentos da sociedade, públicos ou privados, que dialogavam com o Congresso, conscientizando a sociedade por meio

da mídia sobre a relevância de se incluírem os direitos das mulheres na Constituinte. Tratou-se de uma vitória para o movimento feminista, visto que aproximadamente 80% das propostas solicitadas foram atendidas no texto constitucional, concluído em 1988. Nesse sentido, a criação do CNDM se caracterizou como uma iniciativa original e positiva, na medida em que trouxe uma maior participação ativa e direta da população, e, especificamente, das mulheres no setor público.

Em destaque ao ano de 2003, no início do primeiro mandato de Luiz Inácio Lula da Silva, foram introduzidas estratégias que adotaram táticas políticas feministas que nenhum outro Governo brasileiro jamais havia pensado. A Secretaria de Políticas para as Mulheres (SPM), que identificou a necessidade de criar políticas públicas particulares, coordena, há vinte anos, ações em outras agências governamentais e incentiva essas medidas com vistas à transversalidade das questões sociais de gênero na fonte do poder estatal (Machado, 2016).

No cenário global, dentre os tratados internacionais relevantes que versam sobre os direitos humanos, o Brasil compõe o Pacto de San José da Costa Rica, que, em seu art. 1º, determina o compromisso dos Estados-parte em respeitar os direitos e liberdades reconhecidos nela, assegurando seu livre e pleno exercício a todas as pessoas sob sua jurisdição, sem discriminação, com base em diversos critérios.

Ratificada pelo Brasil em 1984, há que se destacar a Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher estipula que os Estados-partes têm a responsabilidade de tomar todas as medidas necessárias para erradicar a discriminação contra as mulheres na esfera política e pública, assegurando-lhes condições iguais às dos homens (Gonzaga Neto, 2018).

3 Cotas de gênero e representatividade feminina nos Três Poderes

Apesar dos avanços nas reivindicações dos movimentos feministas e da maior inclusão das mulheres no espaço público em 1988, a realidade anterior não passou automaticamente por mudanças significativas. Nesse sentido, o Estado buscou implementar uma política de cotas com o intuito de garantir a efetivação da igualdade na política no que tange à gênero.

A primeira tentativa de estabelecer uma política de cotas, com o objetivo de garantir uma quantidade mínima de mulheres no serviço público, e fazer jus às atividades dos movimentos sociais, ocorreu em 1995, com a edição da Lei nº 9.100, de 1995. Buscando estimular a participação feminina na política, esse diploma legal estabeleceu que no mínimo de 20% das vagas de cada partido ou coligação

devem ser preenchidas por mulheres (art. 11, inciso II). Nenhuma pena era aplicada aos partidos ou coligações que não cumprissem essa regra, e seus dirigentes – geralmente homens – sustentavam que isso se devia às próprias mulheres, em razão da falta de interesse, entre outros fatores (Brasil, 1995).

A criação dessa Lei trouxe consigo algumas implicações. Se a intenção por trás dessa regulamentação era criar uma igualdade na participação política entre homens e mulheres, por que especificar que um menor percentual de vagas deveria ser reservado exclusivamente para as mulheres?

Com base no princípio constitucional da igualdade, que é um dos fundamentos essenciais do Estado Democrático de Direito, é inaceitável qualquer tipo de discriminação ou tratamento desigual entre os cidadãos. Isso encontra respaldo no primeiro parágrafo do art. 5º da Constituição (Brasil, 1988).

Além do princípio da igualdade entre eleitores e candidatos, é fundamental observar o princípio da isonomia, que deve ser analisado de duas maneiras: através do voto e da igualdade nas condições dos resultados. No que diz respeito ao princípio da igualdade, o Estado deve adotar uma postura imparcial em relação aos candidatos, partidos políticos e coligações, de forma a não favorecer ninguém em detrimento de outros. No contexto dos cidadãos, ele implica que todos são iguais, sem que haja superioridade de uma pessoa sobre outra, uma vez que vivemos em um Estado Democrático de Direito no qual todas as pessoas são dignas e autônomas, devendo ser conferido igual valor nas decisões políticas (Menussi; Nielsson, 2019).

Para solucionar esse impasse, em 30 de setembro de 1997, a Lei nº 9.504 foi promulgada com a seguinte disposição: "*Do número de vagas resultantes das regras previstas neste artigo, cada partido ou coligação deverá reservar o mínimo de trinta por cento e o máximo de setenta por cento para candidaturas de cada sexo*" (art. 10, § 3º). Portanto, com base nesse dispositivo, a controvérsia estaria resolvida, uma vez que a regra era a mesma para ambos os gêneros, eliminando qualquer discussão sobre a inconstitucionalidade (Brasil, 1997).

Ademais, em 1997, a porcentagem reservada para mulheres elevou-se para 30%. Entretanto, a nova Lei de Cotas persistiu com a utilização da palavra *reserva*; por isso, nos anos seguintes, o regramento permanecia não exercido de fato. Apenas em 29 de setembro de 2009, com a Lei nº 12.034, houve a troca da palavra *reservará* para *preencherá*, 30% e 70% para cada sexo nas listas partidárias. Essa lei também assinala que 5% do fundo partidário deverá incentivar e promover a participação feminina nos cargos e prevê a reserva de 10% do tempo de propaganda eleitoral para as mulheres (Brasil, 1997).

No entanto, a partir dessa medida, as alianças partidárias passaram a criar candidaturas chamadas "laranjas", nas quais as mulheres se candidatam, mas, na verdade, estão apenas emprestando seus nomes para cumprir a Lei de Cotas, sem a real perspectiva de serem eleitas. Em muitos casos, essas candidatas não recebem sequer seus próprios votos, e o partido direciona os recursos financeiros recebidos para financiar as campanhas dos candidatos do sexo masculino. Esses eventos evidenciam que, embora a Lei de Cotas seja uma medida necessária, acabou se mostrando muitas vezes ineficaz na garantia da representação das mulheres em cargos políticos.

Esse cenário é ilustrado igualmente em números. De acordo com pesquisa realizada este ano pelo Observatório Nacional da Mulher na Política, embora as mulheres constituam a maioria tanto da população (51,1%) quanto do eleitorado (52,62%), as informações recentemente divulgadas pelo Tribunal Superior Eleitoral (TSE) revelam uma predominância do gênero masculino entre os filiados aos partidos políticos. Destes, 8.493.990 são homens, representando 53,8% do total, enquanto 7.284.431 são mulheres (46,2%). Mesmo que a discrepância entre os filiados por gênero não seja tão expressiva, a representação efetiva das mulheres na esfera política mostra-se consideravelmente desigual. No contexto das eleições gerais de 2022, por exemplo, embora 9.891 mulheres tenham se candidatado, apenas 311 obtiveram êxito, correspondendo a meros 18,2% do total de candidatos eleitos (Brasil de Fato, 2023).

De outro vértice, ainda dentro do aparato do Estado, mais recentemente, em 2023, o Poder Judiciário vem avançando em matéria da criação de políticas de ações afirmativas para o acesso de juízas aos tribunais de 2º grau como imperativo constitucional. Tendo isso em vista, em uma decisão histórica e consensual voltada para promover a igualdade na magistratura brasileira, o Conselho Nacional de Justiça (CNJ) aprovou a introdução de uma política de alternância de gênero no preenchimento de vagas para a segunda instância do Judiciário. Seguindo a decisão, as Cortes do país deverão utilizar, de maneira alternada, a lista exclusiva para mulheres e a lista mista tradicional nas promoções por merecimento (CNJ, 2023).

O texto, resultado de um amplo debate, estabelece uma ação afirmativa de gênero concentrada no acesso ao segundo grau de jurisdição. A Conselheira Relatora, Salise Sanhotene, ao apresentar seu voto, enfatizou a importância da mudança normativa. Essa medida visa atender a uma necessidade de equilíbrio de gênero nas instâncias superiores do Judiciário, reconhecendo que os homens ocupam atualmente cerca de

75% das vagas nas Cortes, ou seja, as mulheres não chegam sequer a compor 25% dos membros do Poder Judiciário em segunda instância. Portanto, a política proposta busca promover uma distribuição mais equitativa e representativa, contribuindo para a legitimidade democrática das instâncias judiciais (CNIJ, 2023).

Traçando um panorama geral sobre esse Poder, a maioria dos membros do Judiciário brasileiro é composta por magistrados do sexo masculino, com apenas 38,8% de magistradas atuantes no ano de 2021. Ao considerar o total de magistrados que exerceram suas funções nos últimos 10 anos, a participação feminina na magistratura é ainda menor, representando 37,6% (Exame, 2023).

Apesar de ainda ser um índice relativamente baixo, houve um avanço no percentual de magistradas em comparação com a composição do Poder Judiciário em 1988, quando as mulheres ocupavam apenas 24,6% dos cargos da magistratura. A presença feminina entre os servidores mostra uma situação oposta à observada entre os magistrados, uma vez que as mulheres representam 56,6% do total de servidores que desempenharam funções no Poder Judiciário nos últimos 10 (dez) anos (De Castilho; De Campos, 2022).

A representação feminina na magistratura é ainda mais reduzida quando examinada por posição específica. Entre 2011 e 2021, houve um aumento percentual de magistradas em cargos como Desembargadoras, Corregedoras, Vice-Presidentes e Presidentes, embora esses números ainda se mantenham entre 25% e 30%. No que diz respeito às Juízas e aos Juizes Substitutos, a disparidade de gênero diminuiu, aproximando-se com o aumento da atuação feminina de 41,9% para 45,7%. A única exceção foi uma redução na participação das mulheres quando convocadas para atuar nos tribunais, com diminuição de 32,9% para 31,1%. A Justiça do Trabalho se destaca ao apresentar os maiores percentuais de magistradas em todos os cargos nos últimos 10 (dez) anos, com especial ênfase na composição de 41,25% de Presidentes do sexo feminino (Exame, 2023).

Ademais, sobre o Poder Executivo, não existem cotas de gênero que visem à participação de mulheres nos Ministérios. Todavia, a criação do inédito Ministério da Mulher, em 2023, e a nomeação recorde de 11 (onze) mulheres Ministras (embora atualmente sejam apenas dez, após a retirada de Ana Moser do Ministério do Esporte), são encarados como um avanço sobre a temática de inclusão de gênero no Estado (CNN, 2023).

Dessa forma, é possível pontuar que, embora haja uma tendência entre os Três Poderes de atingir uma igualdade de gênero em participação, ainda existem muitos obstáculos e preconceitos a serem vencidos.

4 Violência política de gênero no Brasil

Mesmo que as mulheres cheguem a ocupar espaços públicos de tomada de decisão, ainda lidam com um tipo muito específico de violência advinda do fato de serem mulheres: a violência política de gênero.

Medidas de integração da mulher no espaço público, como a Lei de Cotas, têm encontrado dificuldades para a sua plena efetivação dentro do modelo democrático. Trata-se de uma manifestação clara de violência de gênero com o intuito de limitar ou eliminar os direitos políticos e humanos das mulheres. O componente de gênero é o principal fator por trás dessa violência no contexto político eleitoral ou público, isto é, ela é direcionada especificamente às mulheres por causa de seu gênero.

Pode-se interpretar essa violência como uma tentativa de manter o *status quo*, por meio de uma defesa violenta do espaço de poder que tradicionalmente foi reservado aos homens. Essa prática de preservar o poder político patriarcal frequentemente se manifesta de maneira indireta ou estrutural, através de hostilidade em relação às mulheres nos espaços políticos, o que se transforma em um tipo de punição ou censura contra elas (Segato, 2003).

Essa prática inclui discriminação na seleção de candidatos, a pressão para que as mulheres renunciem de seus cargos em favor de homens, ameaças a candidatas eleitas, cobertura negativa deliberada pela mídia durante a campanha e no exercício do mandato, difamação, assédio moral e sexual e até agressão física, entre outras medidas que visam a obstruir o livre exercício dos direitos políticos das mulheres. Os agentes por trás dessa violência podem ser o próprio Estado, partidos políticos, meios de comunicação, usuários de redes sociais, outras figuras políticas, entre outros (Herrera; Arias; García, 2010).

Nesse contexto, é importante trazer alguns exemplos concretos, pertinentes e atuais que ilustram essa específica agressão. É preciso, assim, mencionar o caso da ex-Vereadora Marielle Franco, atuante no movimento feminista e negro, que foi brutalmente assassinada junto ao seu motorista em uma emboscada, realizada no dia 14 de março de 2018 na cidade do Rio de Janeiro, um caso que continua sob investigação e sem esclarecimentos sobre quem encomendou o crime. Além disso, é crucial destacar a situação enfrentada pela Deputada Isadora Penna (PSOL-SP), que

foi assediada por seu colega de trabalho, o Deputado Fernando Cury (CIDADANIA-SP), durante uma sessão na Assembleia Legislativa de São Paulo. Outro caso mais recente, ocorrido em dezembro de 2022, em que a Vereadora Carla Ayres (PT-SC) foi assediada na Câmara Municipal de Florianópolis pelo seu colega, o sr. Marquinhos da Silva (PSC-SC), que a agarrou e a beijou sem consentimento. Esses são apenas alguns casos em que essa violência foi efetuada contra as mulheres na esfera política, carregando consigo um senso de impunidade, uma vez que, em nenhuma dessas situações, houve algum tipo de punição severa e justa aos criminosos.

Fica evidente como a violência política de gênero atua, nesse contexto, sobre os corpos das mulheres, com homens acreditando que têm o "direito" de cometer tais atos, como se fosse algo normal e natural, e ainda, que não acarretam consequências. É desse senso de posse que se originam essas ações, ou seja, é a naturalização desse comportamento que leva à visão dos corpos das mulheres como objetos sujeitos à *posse*.

Além disso, a representação das mulheres, incluindo suas vestimentas, acessórios e postura, é um fator que também atua como uma barreira para a candidatura ou dificulta a permanência em cargos de poder. Ademais, emoções associadas às mulheres são alvo de ataques midiáticos, o que também limita a participação feminina em cargos públicos. Dessa forma, as dinâmicas de gênero – considerando aqui a teoria de Joan Scott para compreender o gênero como uma forma primária de relações de poder – influenciam as candidaturas das mulheres, colocando em discussão aspectos de suas vidas familiares e afetivas, ao contrário das trajetórias masculinas, nas quais tais comportamentos raramente são questionados (Scott, 1991).

Por um lado, um ponto comum para superar os estereótipos de gênero foi a apresentação da candidata com qualidades necessárias à liderança política, apresentando traços tradicionalmente considerados masculinos, como seriedade, competência, liderança, entre outros. Porém, busca-se, simultaneamente, mostrar feminilidade e credibilidade, e assim, a candidata se apresenta com firmeza e determinação, mas vestida de forma tipicamente feminina, com roupas e acessórios representativos das mulheres, evitando, assim, a masculinização de suas imagens. Logo, se uma mulher parecer fria, calculista e agressiva, como esperado nas relações políticas, existe o risco de ser rejeitada por ser mulher masculinizada. Já, se é apresentada sob aspectos explicitamente femininos, pode ser vista como inepta para os desafios dos relacionamentos políticos (Holtz-Bacha, 2003).

Um exemplo nítido disso foi a representação da ex-Presidenta Dilma Rousseff, que foi desqualificada pelo discurso da mídia do Brasil, o qual baseou suas críticas na identificação de gênero da Presidenta e não de fato na sua atuação profissional - principalmente no seu segundo mandato, que terminou no fim antecipado de seu Governo.

Alguns veículos midiáticos brasileiros, durante o período do processo de *impeachment* em 2016, fizeram recortes de imagens e manchetes tendenciosas da então Presidenta, colocando-a em uma posição de histeria e descontrole, o que acabaria por deslegitimar a sua capacidade como líder de Estado. Por exemplo, a manchete de um dos exemplares da *Revista Isto é*, intitulada *As explosões nervosas da presidente*, sobreposta à sua imagem proferindo um discurso, transmite a ideia de que estava gritando. Essa capa provocou controvérsias na opinião pública, uma vez que associou a imagem de Dilma ao descontrole emocional, algo que claramente apela para a tradicional ligação entre mulheres e instabilidade mental presente no imaginário popular.

Criar a representação de uma mulher "histérica" e "louca" é uma maneira de afastá-la do cenário político, onde se esperam decisões bem articuladas e fundamentadas, além de ser depreciativo à sua inteligência. Dilma, como mulher, desafiou o ideal de feminilidade ao ocupar um cargo público e ao se dedicar à vida política. Assim como as mulheres são, historicamente, rotuladas como histéricas e loucas ao fugir do comportamento imposto pela sociedade patriarcal, a Presidenta Dilma é apontada como nervosa e explosiva, sendo, portanto, considerada inadequada para o cargo que ocupa. Essa alegada desqualificação de Dilma para o cargo, baseada em seu estado emocional, foi utilizada para reforçar a narrativa construída pela Revista, que defendia a necessidade do afastamento da Presidente (Silva, 2019).

Logo, como relatam Luciana Panke, Sylvia Iasulaitis e Carmen Pineda Nebot, percebe-se que a sociedade, agentes políticos, mídia impõem estereótipos de gênero, e, em contrapartida, as mulheres candidatas tentam apresentar uma forma contra-estereotipada, ou seja, quando as candidatas sabem que os estereótipos sociais podem colocá-las em desvantagem eleitoral, empreendem estratégias de campanha para se apresentarem ao público de uma forma contra-estereotipada (Panke; Iasulaitis; Nebot, 2015).

Portanto, esse tipo de violência, que é dirigida especificamente às mulheres, é outro instrumento machista de impedir a efetiva presença delas nos espaços públicos, mesmo que tenham sido eleitas por voto popular.

5 Conclusão

Tendo em vista o conteúdo exposto, verifica-se que, apesar do espaço público e político não ser tradicionalmente inclusivo à presença e à atuação de mulheres, o Brasil lentamente passa a estabelecer medidas que visam mitigar a desproporcionalidade de gênero no aparato estatal do país.

A evolução histórica da aquisição dos direitos das mulheres, apoiada fortemente pelo movimento feminista, revela uma gradual reconfiguração dos papéis de gênero, desconstruindo estigmas que, historicamente, relegaram as mulheres ao âmbito privado, e os homens ao público. A promulgação da Constituição de 1988 representou um marco importante, enfatizando a igualdade de todos e concedendo às mulheres direitos fundamentais para uma participação equitativa em todos os contextos, inclusive na esfera política.

Nesse sentido, a determinação aprovada através da Lei de Cotas, na teoria, garante um número razoável de mulheres na política, o que refletiria em uma realidade mais igualitária na tomada de decisões. Apesar do avanço legal representado por essa lei, sua implementação enfrenta desafios práticos, notadamente, na eficácia das cotas de gênero. A adaptação legislativa ao longo dos anos buscou ajustar as porcentagens destinadas às mulheres, mas a persistência de candidaturas *laranjas* evidencia lacunas na efetividade dessa medida, sublinhando a necessidade de um aprimoramento legislativo e de fiscalização mais rigorosa. No Poder Judiciário, apesar de recentes e relevantes avanços, as desigualdades persistem, especialmente em posições de poder e de liderança nos locais de trabalho.

Ademais, a problemática da violência política de gênero surge como uma séria preocupação e um grave obstáculo na efetivação dos direitos das mulheres, e, finalmente, da democracia no Brasil, exemplificada por casos emblemáticos como o assassinato da Vereadora Marielle Franco e as situações de assédio contra Parlamentares. Essa forma específica de violência busca manter o *status quo*, desencorajando a participação das mulheres e perpetuando a dominação dos homens nos espaços de poder.

Portanto, conclui-se que, embora haja avanços e conquistas significativas, a plena igualdade de gênero no espaço público e político do Brasil requer esforços

contínuos, exigindo a continuidade da implementação de políticas de ações afirmativas que viabilizem o fortalecimento da democracia no Brasil.

6 Referências

BRASIL. **Código Eleitoral de 1932**. Artigo nº 132 de 24 fevereiro de 1932. Disponível em: https://www.tse.jus.br/hotsites/catalogo-publicacoes/pdf/codigo_eleitoral_1932.pdf. Acesso em: 8 nov. 2023.

BRASIL. **Constituição** (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Promulgada em 5 de outubro de 1988. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

BRASIL DE FATO. **Mulheres na política**: número de filiadas é expressivo, mas não se traduz em candidatas. Brasil de Fato, 25 de julho de 2023. Disponível em: <https://www.brasildefato.com.br/2023/07/25/mulheres-na-politica-numero-de-filiadas-e-expressivo-mas-nao-se-traduz-em-candidatas>. Acesso em: 2 nov. 2022.

BRASIL. **Lei nº 9.100, de 29 de setembro de 1995**. Dispõe sobre partidos políticos, regulamenta os arts. 17 e 14, §§ 3º, 4º e 5º, da Constituição Federal. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 2 out. 1995. Seção 1, p. 14136.

BRASIL. **Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997**. Estabelece normas para as eleições. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 1 out. 1997. Seção 1, p. 19357.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ). CNJ aprova regra de gênero para a promoção de juizes e juizas. **CNJ**, 2023. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/cnj-aprova-regra-de-genero-para-a-promocao-de-juizes-e-juizas/>. Acesso em: 8 nov. 2022.

CNN BRASIL. Lula nomeia 11 mulheres ministras e bate recorde de Dilma. **CNN Brasil**, 28 de outubro de 2022. Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/politica/lula-nomeia-11-mulheres-ministras-e-bate-recorde-de-dilma/>. Acesso em: 8 nov. 2022.

DE CASTILHO, Ela Wiecko Volkmer; DE CAMPOS, Carmen Hein. Representatividade de gênero e raça no sistema de justiça brasileiro. **Revista Ius Género América Latina**, v. 1, n. 1, 2022.

EXAME. A disparidade de gênero no poder judiciário: por que não mais mulheres? **Exame**. Disponível em: <https://exame.com/bussola/a-disparidade-de-genero-no-poder-judiciario-por-que-nao-mais-mulheres/>. Acesso em: 7 nov. 2022.

GONZAGA NETO, Admar. As contribuições dos tribunais de contas para a gestão municipal. **Revista Conjur**, 2018. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/dl/ar/artigo-admar-gonzaga-neto.pdf>. Acesso em: 8 nov. 2023.

HERRERA, Morena; ARIAS, Mitzy; GARCÍA, Sara. Hostilidad y violencia política: develando realidades de mujeres autoridades municipales. **Santo Domingo, ONU Mujeres**, 2011.

MACHADO, Lia Zanotta. Feminismos brasileiros nas relações com o Estado. Contextos e incertezas. **Cadernos Pagu**, 2016.

MENUCCI, Júlia; NIELSSON, Joice Graciele. A Efetividade da lei de cotas de gênero eo alargamento da participação feminina na política com vistas as eleições de 2018. **Revista de Direitos Humanos e Efetividade**, v. 5, n. 2, p. 1-21, 2019.

MIRANDA, M. Participação das mulheres na Política: à busca pela concretização da igualdade de gêneros como instrumento da efetivação da democracia. **Âmbito jurídico**, 2019.

PANKE, Luciana; IASULAITIS, Sylvia; NEBOT, Carmen Pineda. Género y Campañas Electorales en América Latina: un análisis del discurso femenino en la propaganda televisiva. **Primera Revista Electrónica En Iberoamérica Especializada En Comunicación**, Quito, p. 1-42, 2015.

PITANGUY, Jacqueline. Celebrando os 30 Anos da Carta das Mulheres Brasileiras aos constituintes. **Escola da Magistratura do Estado do Rio de Janeiro-EMERJ** Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro-TJERJ, p. 43, 2018.

SEGATO, Rita Laura. **Las estructuras elementales de la violencia: ensayos sobre género entre la antropología, el psicoanálisis y los derechos humanos**. Buenos Aires: Universidad Nacional de Quilmes. Prometeo, v. 3010, 2003.

SCOTT, Joan. **Gênero**: uma categoria útil para a análise histórica, trad. Christine Rufino Dabat. Recife, 1991, (mimeo), 1991.