

# **EDUCAÇÃO, DIREITO E GESTÃO EMPRESARIAL**

## *Organizadores*

*Maria Ângela Lourençoni*

*Edilson Mendes*

*Ricardo José Orsi de Sanctis*

*Rubens Pantano Filho*



*Educação, Direito e Gestão Empresarial*

*Organizadores*

*Maria Ângela Lourençoni*

*Edilson Mendes*

*Ricardo José Orsi de Sanctis*

*Rubens Pantano Filho*

2025

## ***Autores***

---

---

*Adeilson José de Freitas Júnior*

*Amauri Américo de Godoy Filho*

*Amina Welten Guerra*

*Ana Cristina da Costa Piletti Grohs*

*Ana Laura Vallarelli Gutierrez Araújo*

*Brenno Augusto Marcondes Versolatto*

*Carla Leitão da Silva*

*Carlos Eduardo Viana Kortz*

*Carlos Henrique de Oliveira Cardoso*

*Carolina Agostinho de Jesus*

*Cecília Beatriz Soares de Almeida*

*Célia Cristina Moretti Decarli*

*Cesarino Carvalho Junior*

*Edilson Mendes*

*Fábio dos Santos Ferreira*

*Fernanda dos Santos Ueda*

*Izabella Moura Teixeira*

*João Alexandre Paschoalin Filho*

*Joyce Bittencourt Teixeira de Oliveira*

*Leila Regina O. Chinelatto*

*Lucas Gabriel Brito de Oliveira*

*Luís Fernando Martins Grohs*

*Luiz Alberto dos Santos*

*Marcelo Chaim Chohfi*

*Maria Ângela Lourençoni*

*Mariana Domitila Padovani Martins*

*Murilo de Camargo Barros*

*Nirlei Santos de Lima*

*Ricardo José Orsi de Sanctis*

*Rubens Pantano Filho*

*Rui Aurélio de Lacerda Badaró*

*Suely Aparecida Frasson*

*Vera Amaral Pantano*

*Yasmin Moreira Vieira de Souza*

© 2025, FoxTablet

**Título:** Educação, Direito e Gestão Empresarial

**Autores:** vários

**Organizadores:** Maria Ângela Lourençoni, Edilson Mendes, Ricardo José Orsi de Sanctis e Rubens Pantano Filho

**Coordenação editorial:** Rubens Pantano Filho

**Revisão:** Ricardo José Orsi de Sanctis

**Imagem da capa:** Maria Ângela Lourençoni

<b>Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)</b> <b>(eDOC BRASIL, Belo Horizonte/MG)</b>	
E24	Educação, Direito e Gestão Empresarial [livro eletrônico] / Organizadores: Maria Ângela Lourençoni ... [et al.]. - Salto, SP: Fox Tablet, 2025. 285 p.: il. Formato PDF Requisitos de sistema: Adobe Acrobat Reader Modo de acesso: World Wide Web Inclui bibliografia ISBN: 978-65-83368-11-9 1. Educação. 2. Direito - Brasil. 3. Administração de empresas. I. Lourençoni, Maria Ângela. II. Mendes, Edilson. III. Sanctis, Ricardo Orsi de. IV. Pantano Filho, Rubens. <p style="text-align: right;"><b>CDD 300.1</b></p>
<b>Elaborado por Maurício Amormino Júnior – CRB6/2422</b>	

Índices para catálogos sistemáticos:

Proibida a reprodução total ou parcial desta obra, de qualquer forma ou por qualquer meio eletrônico, mecânico, inclusive por meio de processos xerográficos, sem a permissão expressa do editor (Lei nº 9.610, de 19/02/1998).

Todos os direitos desta edição reservados pelos autores.



Rua Toscana, 176 – Bairro Vila Romana – Salto/SP – CEP 13321-440  
www.foxtablet.com.br / contato@foxtablet.com.br / (11) 98689-1789

## Sumário

---

---

Apresentação.....	6
Tributo a Luiz Gama.....	7
<i>Rubens Pantano Filho / Maria Ângela Lourençoni / Vera A. Pantano</i>	
Letramento e competência midiática: um diálogo com alunos de ensino superior.....	23
<i>Ricardo José Orsi de Sanctis / Nirlei Santos de Lima / Edilson Mendes</i>	
Políticas educacionais do livro e literatura para educação básica: descontinuidade e retrocessos.....	34
<i>Leila Regina O. Chinelatto</i>	
Núcleo de práticas jurídicas como ambiente de aprendizagem ativa e de acesso à justiça.....	43
<i>Ana Cristina da Costa Piletti Grohs / Luís Fernando Martins Grohs</i>	
O uso de metodologias ativas para educar em Direitos Humanos.....	55
<i>Fernanda dos Santos Ueda / Joyce Bittencourt Teixeira de Oliveira / Yasmin Moreira Vieira de Souza</i>	
Críticas a uma educação heteronormativa: as relações entre a pedagogia do armário e a saúde mental.....	65
<i>Carla Leitão da Silva / Carolina Agostinho de Jesus / Lucas Gabriel Brito de Oliveira</i>	
Terceirização do trabalho: desvendando o segredo da “mágica” de redução de custos.....	74
<i>Adeilson José de Freitas Júnior</i>	
O Direito Internacional do Turismo e as práticas ESG no seio da CELAC como vetores para o desenvolvimento sustentado.....	84
<i>Amina Welten Guerra / Rui Aurélio de Lacerda Badaró</i>	
Biotecnologia e a proteção da humanidade: considerações pela perspectiva filosófica, política e jurídica.....	102
<i>Ana Laura Vallarelli Gutierrez Araujo</i>	

Educação Corporativa: geração líquida e o lugar do trabalho na era da transformação digital.....	112
<i>Mariana Domitila Padovani Martins</i>	
O papel do Judiciário na concretização dos direitos fundamentais: interpretação, hermenêutica e o ativismo judicial no Brasil.....	129
<i>Ricardo José Orsi de Sanctis / Carlos Henrique de Oliveira Cardoso</i>	
O estudo do Direito nas escolas como necessidade básica para o exercício da cidadania.....	143
<i>Carlos Eduardo Viana Kortz / Izabella Moura Teixeira</i>	
Mulheres na democracia: a luta pelo reconhecimento e efetivação dos direitos fundamentais.....	152
<i>Cecília Beatriz Soares de Almeida / Rui Aurélio de Lacerda Badaró</i>	
Boa fé objetiva: no Direito, no Processo e na Vida.....	168
<i>Marcelo Chaim Chohfi</i>	
O Poder Legislativo – origem, evolução, estrutura e crises.....	180
<i>Murilo de Camargo Barros</i>	
Prever para prover: como melhorar a gestão das micro e pequenas empresas.....	202
<i>Amauri Américo de Godoy Filho</i>	
Contabilidade pública.....	216
<i>Luiz Alberto dos Santos</i>	
Administração e Contabilidade: parceria gerando sucesso.....	227
<i>Fábio dos Santos Ferreira</i>	
O uso da Estatística e da Matemática Financeira como ferramentas para a tomada de decisão.....	243
<i>Célia Cristina Moretti Decarli</i>	
Viabilidade econômica e sustentável alinhada aos ODS-ONU: agregados reciclados em pavimentação rodoviária.....	258
<i>João Alexandre Paschoalin Filho / Brenno Augusto Marcondes Versolatto / Suely Aparecida Frasson</i>	
Cidades Inteligentes.....	273
<i>Cesarino Carvalho Junior</i>	

## *Apresentação*

---

A presente coletânea reúne um conjunto de artigos elaborados por professores, sendo que alguns deles contam com a participação de estudantes orientados pelos primeiros, todos oriundos de várias instituições de ensino superior da região de Sorocaba, Campinas, Bragança Paulista e São Paulo: Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de São Paulo – campus Bragança Paulista, Pontifícia Universidade Católica de Campinas, Faculdade de Tecnologia do Estado de São Paulo – campus Sorocaba e Votorantim, Universidade de Sorocaba, Universidade Paulista - campus Sorocaba e Campinas, Universidade Nove de Julho, Instituto Itapetiningano de Ensino Superior, Centro Universitário de Jaguariúna, Faculdade Anhanguera e Escola Superior de Administração, Marketing e Comunicação.

Com o objetivo de disseminar conhecimentos e compartilhar experiências, os autores oferecem uma gama de artigos nas áreas de Educação, Direito, Administração e Ciências Contábeis, resultantes de estudos e reflexões acadêmico-profissionais. Dessa maneira, concretizando-se a produção e a distribuição de trabalhos de pesquisa, pretende-se contribuir para o avanço da ciência e da tecnologia.

Desejamos que o conjunto de materiais aqui apresentados seja de grande valia para os colegas professores e pesquisadores, bem como para estudantes em fase de formação profissional ou de especialização.

Boas leituras!

*Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Maria Ângela Lourençoni*

*Prof. Me. Edilson Mendes*

*Prof. Dr. Ricardo José Orsi de Sanctis*

*Prof. Dr. Rubens Pantano Filho*

## **Tributo a Luiz Gama**

---

**Rubens Pantano Filho<sup>1</sup>**

**Maria Ângela Lourençoni<sup>2</sup>**

**Vera Amaral Pantano<sup>3</sup>**

*Não tolero magistrado  
Que do brio descuidado  
Vende a lei, trai a justiça  
- Faz a todos injustiça -  
Com rigor deprime o pobre  
Presta abrigo ao rico, ao nobre  
E só acha horrendo crime  
No mendigo que deprime  
**Luiz Gama***

### **Introdução**

No rol dos protagonistas dos movimentos pelo fim da escravatura no Brasil, encontram-se ilustres personagens participantes nas várias frentes de lutas abolicionistas. Entre essas destacadas figuras, pode-se avultar Américo de Campos, André Rebouças, Aristides Lobo, Castro Alves, Francisco José do Nascimento, João Fernando Clapp, Joaquim Nabuco, José do Patrocínio, Maria Firmina dos Reis, Maria Tomásia Figueira Lima, Rui Barbosa, entre vários outros.

No entanto, dessa plêiade de abolicionistas, sobressai-se ainda mais a figura de Luiz Gama, um negro nascido liberto e, posteriormente, escravizado aos 10 anos de idade, ao ser comercializado pelo próprio pai. Com uma incrível história de superação da condição de escravizado, da

---

<sup>1</sup> Doutor em Engenharia e Ciência dos Materiais, mestre em Ensino de Física, mestre em Engenharia e Ciência dos Materiais, graduado em Física, em Pedagogia e em Produção Cultural. Docente e Coordenador do Instituto Federal São Paulo – IFSP e membro do Conselho Curador da Fundação Carlos Chagas. E-mail: rubenspantano@ifsp.edu.br.

<sup>2</sup> Doutora em Psicologia, graduada em Fonoaudiologia e em Produção Cultural. Docente da Universidade Paulista – UNIP – campus Campinas. E-mail: maryan.louren@uol.com.br.

<sup>3</sup> Mestra em Administração, graduada em Gastronomia e graduanda em Direito. E-mail: amaralvera@outlook.com.br

pobreza e do analfabetismo, tornou-se um dos maiores – se não o maior – símbolos do movimento pela libertação dos negros cativos.

Abolicionista, republicano, poeta, jornalista, maçom e advogado são os atributos desse extraordinário personagem que dedicou sua vida àquele nobre propósito. Gama tinha como norte uma sociedade sem reis e sem servidão. Para as causas por ele elegidas, utilizou-se da imprensa e da poesia como instrumentos de luta. Como advogado, defendeu os mais necessitados e os escravizados, obtendo várias centenas de alforrias.

Conhecido como “advogado dos escravos”, Luiz Gama tem seu nome imortalizado em museus, em várias ruas e praças brasileiras, bem como recebeu – *post mortem* – inúmeras homenagens de consagradas entidades em reconhecimento pela sua contribuição à causa da emancipação dos escravizados, entre as quais a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) e a Universidade de São Paulo (USP).

### **(Discutíveis) Dados biográficos**

São poucas as informações passíveis de verificação sobre os anos iniciais da vida de Luiz Gama. O que se conhece, podendo ser considerado sua autobiografia, foi extraído de uma carta, de 25 de julho de 1880, que ele dirigiu ao seu grande amigo, o jornalista, advogado, magistrado, escritor e abolicionista republicano Lúcio de Mendonça, idealizador da Academia Brasileira de Letras (Dorville et al, 2018; Oliveira, 2004). No entanto, há que se ressaltar que alguns pesquisadores sobre a vida de Gama consideram que parte dessas informações registradas no documento são ficcionais e de criação do próprio missivista.

Luiz Gonzaga Pinto da Gama nasceu aos 21 dias do mês de junho de 1830, em um sobrado localizado na rua Bângala, Freguesia de Sant`Ana, na cidade de Salvador, capital da Bahia (Souza, 2024).

Gama é fruto de uma mistura luso-africana. Segundo ele, sua mãe, Luiza Mahin, teria sido uma negra africana liberta. Era originária da Costa da Mina, região do golfo da Guiné, que atualmente corresponde à faixa litorânea dos atuais estados: Gana, Togo, Benim e Nigéria, locais de onde vieram grande parte das pessoas escravizadas e embarcadas para as Américas.

Lembrando os que consideram que parte da biografia de Gama é ficção, tal como Lima (2009), destaca-se que a existência de Luiza Mahin não é unanimidade entre os estudiosos (Costa, 2018). De qualquer modo, segundo as palavras do próprio Luiz Gama:

Minha mãe era de baixa estatura, magra, bonita, de um preto retinto e sem lustro; tinha os dentes alvíssimos; era imperiosa, de gênio violento, insofrida e vingativa; de olhos negros, altivos, no gesto grave e sombria. Era quitandeira, muito laboriosa (Gama, 1880, apud Mennucci, 1938, p. 20).

Da mesma maneira, ele também considerou que sua mãe, pagã e recusante do batismo e do cristianismo, por diversas vezes foi acusada de participar de revoltas de negros escravizados, entre elas a Revolta dos Malês, em 1835, um dos principais e talvez o maior levante antiescravagista da Bahia (Dorville et al, 2018). Outra rebelião na qual sua mãe teria atuado foi a Sabinada, revolta liderada pelo médico Francisco Sabino Álvares da Rocha Vieira, em 1837 (Costa, 2018). Assim, teriam sido essas denúncias de participações em revoltas que a levaram a refugiar-se no Rio de Janeiro, deixando o garoto Luiz Gama, então com oito anos de idade, aos cuidados do pai (Costa, 2018; Souza, 2024). O que se sabe de seus registros é que ele nunca mais voltou a vê-la.

O genitor de Luiz Gama – também segundo o filho - teria sido um fidalgo português, de identidade até hoje desconhecida, poupado pelo próprio Gama, que preferiu não o identificar para que ele não passasse à história com nome e sobrenome como o sujeito que vendeu seu próprio filho (Molina, 2018).

Contando com uma herança que seu pai recebera de uma tia, em 1836, de início Luiz Gama teria sido criado com muito carinho. No entanto, poucos anos depois, após ter perdido todos os seus bens, particularmente em jogos de cartas, o pai teria vendido o garoto de dez anos como escravizado para então quitar as dívidas contraídas (Souza, 2024; Lima e Pinho, 2016). Esse crime cometido por seu progenitor era bastante comum à época: venda de negros livres ou libertos para serem escravizados. A escravização e reescravização de negros livres eram os desafios enfrentados por essa parcela da população. A reescravização, particularmente, era um dos principais problemas de segurança pública, tendo em vista que pessoas negras livres, tal como Gama, eram sequestradas e comercializadas em um sistema de tráfico humano (Alves, 2020).

Vendido como cativo, em 10 de novembro de 1840, o menino foi enviado – a bordo do patacho<sup>4</sup> Saraiva - ao Rio de Janeiro. Da então capital do Império, ele foi posteriormente enviado a Santos/SP e, logo depois, à cidade de Lorena, também na província de São Paulo. Depois disso,

---

<sup>4</sup> Barco de dois mastros, com uma vela redonda na proa e uma latina na popa. Começou a ser utilizado no séc. XVI para o transporte de cargas e reconhecimento.

permaneceu como escravizado doméstico de Antônio Pereira Cardoso, em sua residência na cidade de São Paulo. O trajeto entre as cidades teria sido feito a pé, com passagens por Campinas e Jundiaí, onde também fora oferecido à venda e então recusado. A recusa era comum com relação aos escravizados vindos da Bahia, tal como ele, pois eram indesejados no comércio escravagista, uma vez que as revoltas ocorridas naquele estado deram aos negros baianos a imagem de rebeldes e insubmissos (Vellozo e Almeida, 2020).

Assim, uma vez tido como “refugo”, Luiz Gama passou a viver na casa de seu “proprietário”, onde aprendeu alguns ofícios manuais: consertar sapatos, lavar, engomar, passar e costurar roupas, ocupações essas aprendidas de outro negro escravizado, que também teria sido recusado por ser baiano.

Em 1847, um jovem estudante de nome Antônio Rodrigues do Prado Junior teria vindo de Campinas para hospedar-se em São Paulo na casa do alferes Antônio Pereira Cardoso. Desse encontro foi então gestada uma amizade entre os dois jovens, um livre e outro escravizado, que possibilitou ao primeiro o ensinamento das primeiras letras e dos números ao segundo. É esse fato que, de certa maneira, daria outro rumo à incrível história de Luiz Gama.

Pode-se dizer que, paradoxalmente, aquela dificuldade do comerciante em revendê-lo foi o divisor de águas na vida no jovem negro encarcerado. Depois disso, aprender a ler, a escrever e o letramento em aritmética foi o limiar de uma existência dedicada à luta contra a escravidão.

Um ano depois, aos 18 anos, Luiz Gama foge da casa de Antônio Pereira Cardoso e sua vida muda radicalmente de direção.

## **De escravizado a rábula**

Tendo aprendido a ler e a contar, Gama reúne provas incontestáveis de sua liberdade legal. Não se sabe muito sobre essas provas que ele teria obtido, mas o fato é que a partir daí ele não mais foi incomodado sobre sua condição de homem livre (Câmara, 2021).

Uma vez conquistada sua alforria, em 1948, Luiz Gama alistou-se na Força Pública da Província de São Paulo (atual Polícia Militar), na qual alcançou o grau de “cabo de esquadra graduado”. Permaneceu na instituição por cerca de oito anos, sendo demitido após 39 dias de prisão, por desacato a um oficial que o teria insultado. Nesse período de carreira militar, atuou transcrevendo textos para o major Benedito Antônio Coelho Neto. Da mesma época, também trabalhou por 12 anos como escrivão na Secretaria de Polícia do Estado de São Paulo e ainda como amanuense no escritório do delegado

de polícia Francisco Maria de Sousa Furtado de Mendonça, que também era catedrático da Faculdade de Direito do Largo São Francisco.

No ano de 1850, Luiz Gama tentou ingressar naquela faculdade, hoje pertencente à Universidade de São Paulo (USP). Por ser negro e pobre, não conseguiu ser admitido formalmente como aluno da instituição. Não obstante a recusa, permaneceu nas instalações da academia, frequentando diuturnamente a biblioteca e assistindo a inúmeras aulas como ouvinte. Segundo Menucci (1938, p. 55, apud Ferreira, 2019, p. 112), “Furtado de Mendonça deve ter-lhe facilitado o acesso à Biblioteca da Faculdade de Direito, da qual era bibliotecário-chefe e, provavelmente, sua biblioteca pessoal”.

Em várias ocasiões, Luiz Gama mencionou com certa amargura essa rejeição que sofreu ao tentar ingresso na faculdade, utilizando a frase “a inteligência repele pergaminhos”, explicitando-a também em seus poemas e artigos de jornais (Francisco, 2015).

A despeito daquela rejeição, Gama adquiriu amplos conhecimentos jurídicos que lhes possibilitaram atuar, a partir de 1869, como advogado provisionado, ou rábula, na defesa legal de escravizados. À época, uma licença especial era concedida para exercer a profissão às pessoas que comprovassem competências na matéria jurídica (Ferreira, 2007).

## **Na Arte Real**

Luiz Gama também foi ativo na Maçonaria, como membro da Loja América, da capital paulista (Francisco, 2020). A Loja foi regularizada em 17 de julho de 1869, pertencendo então à Ordem denominada Grande Oriente dos Beneditinos, tendo um papel importante nas articulações com as demais Lojas maçônicas da província para a formação de uma base política republicana (Ribeiro, 2011).

Gama foi iniciado na Loja América, em 1º de agosto de 1870, juntamente com Américo de Campos e Américo Brasiliense. Apesar de sua iniciação ter ocorrido um ano após a fundação da Oficina maçônica, ao lado daqueles dois irmãos de Ordem e ainda de Rui Barbosa, ele é considerado membro fundador da Loja América, na qual também ocorreu a iniciação do então estudante de Direito Joaquim Nabuco (Ferreira, 2007). Na mesma Loja ainda foram iniciados diversos jornalistas e juristas consagrados, os quais lhe abriram as portas de grandes periódicos de comunicação.

Bem mais tarde, agora no século XX, também foi membro da Loja América o advogado, diplomata e político brasileiro, Pedro Manuel de Toledo, governador de São Paulo que esteve à frente dos paulistas na Revolução Constitucionalista de 1932.

Na Loja América, Luiz Gama ocupou vários cargos, dentre os quais o de 2º Vigilante, no ano de 1872; no ano seguinte, passou a 1º Vigilante; e, em 1874 alcançou o posto mais alto de uma Loja Maçônica, tornando-se o Venerável Mestre<sup>5</sup> entre os anos de 1874 e 1881. Nela também galgou o grau 18 – Soberano Príncipe Rosa Cruz.

Na mesma instituição maçônica, Luiz Gama apresentou um anteprojeto para a emancipação das crianças escravizadas. Segundo Alves (2020, p. 30): “A Loja América, a partir das políticas propostas e aplicadas por Gama, passou a promover a libertação e educação dos escravizados, em especial crianças, coincidindo com o período da Lei do Ventre Livre [...]”.

Ainda sobre esse engajamento dos maçons daquela Loja no movimento abolicionista, Silva (2007, p. 105) destaca a contribuição de Rui Barbosa, assinalando que:

[...] Rui Barbosa na Loja América oito meses depois, apresentou ao Grande Oriente Brasileiro um projeto de Abolição com o intuito de torná-lo um projeto de lei geral e obrigatória para toda a maçonaria brasileira. O projeto composto de 12 artigos propunha entre outras coisas a educação popular destinada aos filhos de escravos.

## **O abolicionista**

Uma vez advogado provisionado, Gama tornou-se então, naquele período, o maior especialista jurídico no tema da libertação de escravizados, fazendo do direito seu instrumento para defender os negros cativos. Nos tribunais, com oratória distinta e largo domínio das letras jurídicas, lutou arduamente contra a escravidão, o racismo e a desigualdade.

Em sua militância abolicionista, Gama trouxe à tona uma lei sancionada em 1831 e que não estava sendo colocada em prática. A denominada Lei Feijó proibia a importação de escravizados no Brasil, bem como declarava livres todos aqueles trazidos para esse fim às terras brasileiras a partir daquela data. Além disso, previa também multa aos traficantes e prêmio em dinheiro aos que denunciassem seu descumprimento (Souza, 2020). Apesar de a lei ter sido inócua no combate às atividades dos traficantes, essa legislação foi a base para muitas das ações de liberdade impetradas por escravizados, por intermédio de seus defensores. Assim, Gama conseguiu provar que uma boa parte dos cativos existentes nas lavouras paulistas havia entrado no país depois de 1831, portanto estavam legalmente livres (Gomes, 2013).

---

<sup>5</sup> Designação dada ao maçom presidente do corpo administrativo de uma Loja Maçônica por um mandato de um ou dois anos.

Ainda, segundo Gomes (2013, p. 144): “Em um famoso processo de 1870, defendeu um escravo que matara o seu senhor. Seu argumento assustou os fazendeiros: todo cativo que mata o seu dono age em legítima defesa”. Outro caso merecedor de registro ocorreu em 1868, quando Gama trabalhava como amanuense da polícia de São Paulo e já tinha conseguido na justiça a liberdade de mais de três dezenas de cativos. Procurado então por um negro escravizado, de nome Jacinto, vindo do interior da província, Luiz Gama assumiu o trabalho de defesa, reivindicando a liberdade do encarcerado, tendo em vista ter sido ele trazido depois da promulgação da Lei Feijó de 1831. No entanto, o juiz Antônio Pinto do Rego Freitas, suplente em São Paulo e pessoa de destaque na elite paulista, negou o pedido de Gama, sob a alegação de que o solicitante deveria tê-lo feito na cidade onde ele vivia (Stumpf; Vellozo, 2018).

À negativa do juiz o rábula respondeu duramente: atacou a decisão do magistrado nas páginas de um jornal para o qual escrevia, caracterizando-a como “ofensiva da lei”. Além de exigir que o juiz cumprisse com seu “rigoroso dever”, ainda afirmava que tinha a coragem suficiente e a moralidade para enfrentar a autoridade e fazer com que seu “fútil despacho” fosse revisto (Azevedo, 1999, p. 118).

Figura 1 – Retrato de Luiz Gama.



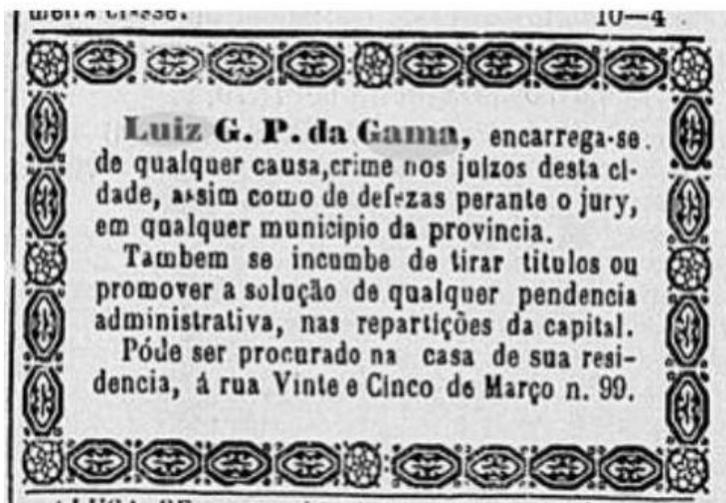
Fonte: Arquivo Nacional. **Retrato do jornalista, escritor e abolicionista Luiz Gonzaga Pinto da Gama (1830-1882).** Disponível em: [https://commons.wikimedia.org/wiki/File:Luiz\\_Gama\\_perfil.jpg](https://commons.wikimedia.org/wiki/File:Luiz_Gama_perfil.jpg).

O juiz Rego Freitas então abre um processo contra Luiz Gama e, graças às relações que o mesmo mantinha com o presidente da província, provoca a demissão de Gama do cargo de amanuense da polícia de São Paulo, no qual estava atuando há 12 anos, conforme já registrado anteriormente. Entretanto, o revés ficou para o juiz, pois o acusado saiu vitorioso do episódio, após defender-se brilhantemente no tribunal.

O episódio foi amplamente noticiado pela imprensa e comemorado por seus sequazes. Para comemorar a conquista, seus amigos encomendaram a Militão Augusto de Azevedo, um dos maiores nomes da fotografia brasileira na segunda metade do século XIX, o retrato de Luiz Gama, que é um dos únicos reproduzidos até hoje e que ressalta suas características físicas de homem negro (Stumpf; Vellozo, 2018).

Gama, utilizando seus conhecimentos sobre as leis, usou todos os meios legais na sua luta contra a escravidão. Nos tribunais da província de São Paulo ele posicionava-se em favor da liberdade dos cativos. Também no espaço da imprensa ele utilizou todos os seus recursos na luta contra o sistema escravagista (Câmara, 2021).

Figura 2 – Anúncio de Luiz Gama em jornal.



Fonte: Arquivo Público do Estado de São Paulo. Facebook. Postagem de 25 de junho de 2024. Disponível em: [https://www.facebook.com/100064661803104/photos/888420413323344/?\\_rdr](https://www.facebook.com/100064661803104/photos/888420413323344/?_rdr)

Além de ter conseguido a libertação de mais de 500 escravizados, também atuou em defesa de pessoas pobres, inclusive imigrantes europeus. Desde o ano de 1869, Luiz Gama oferecia gratuitamente seus serviços de

advogado provisionado aos negros ilegalmente em cativéis. Nos jornais para os quais escrevia, *Correio Paulistano* e *Radical Paulistano*, o abolicionista também divulgava seu trabalho em favor da liberdade dos encarcerados (Francisco, 2018). Além disso, guardava em sua casa algum dinheiro destinado à compra de alforria de negros que vinham à sua porta clamando por liberdade (Dorville et al, 2018).

### **Jornalista, poeta e republicano**

Luiz Gama ingressou no campo das letras, à época um mundo quase exclusivo de brancos. Sob o pseudônimo de Getulino, em 1859 publicou sua única obra “Primeiras Trovas Burlescas de Getulino”, uma coletânea de poemas líricos e de sátira social e política da sociedade oitocentista brasileira (Costa, 2018). Sua obra apresenta textos acrescidos de sátiras e críticas em relação a conjunção negreira no Brasil. Em “Sortimento de gorras para gente do grande tom”, Gama direciona sua crítica aos grandes senhores de poder do Brasil Império, que mascaram suas imoralidades com atitudes indecentes.

Se grosseiro alveitar ou charlatão  
Entre nós se proclama sabichão;  
E, com cartas compradas na Alemanha,  
Por anil nos impinge ipecacuanha;  
Se mata, por honrar a Medicina,  
Mais voraz do que uma ave de rapina;  
E num dia, se errando na receita,  
Pratica no mortal cura perfeita;  
Não te espantes, ó Leitor, da novidade,  
Pois que tudo no Brasil é raridade! ... (Gama, 1974, p. 29).

Segundo Santos (2021), é justamente em trechos como estes que vemos Gama transformar suas palavras em críticas diretas aos nobres e ao mesmo tempo se referir ao público como peça fundamental para a transformação da realidade. E é através desta destreza, distribuída nos diversos textos de suas obras, que Luiz Gama se une às grandes vozes da história brasileira, criando uma identidade tão forte e específica que hoje se enxerga com clareza seu modo de intertextualidade.

Nesse universo essencialmente branco, ouvia-se, então, pela primeira vez, uma potente voz negra (Ferreira, 2007). E o pseudônimo por ele utilizado não era casual: “*Getulino*” é uma palavra que deriva de

“Getúlia”, antigo nome dado pelos romanos a uma região da África do Norte, que corresponde hoje a áreas litorâneas da Tunísia e Argélia, habitada pelos “getulos” na Antiguidade. Assim, o autor, logo de cara, explicitava sua origem africana (Ferreira, 2019).

Sobre essa obra, Santos (2014, p. 24) assinala que:

Trovas Burlescas de Getulino, mais que um reflexo da sociedade paulista, auxiliava na construção de novas reflexões a respeito das relações sócio raciais. Sua fonte de inspiração era a experiência social paulistana, sobre a qual Luiz Gama lançava suas enunciações projetivas e de denúncias aos costumes e valores vigentes. Esta antologia não se circunscrevia apenas a poemas de ordem racial, compunha-se com os mais variados temas, da borboleta aos valores sociais do século XIX.

Considera-se que a publicação de seu livro foi um marco em sua vida, pois inseriu-o no mundo das letras, criando a oportunidade para ele expressar publicamente seus ideais e sentimentos. Foi por seus versos que suas lutas, propostas e projetos políticos tornaram-se evidentes (Câmara, 2021).

Satirizando fatos corriqueiros e de ordem política, ele utilizou esse recurso de escrita como instrumento de crítica política, de costumes ou de crítica social, emprestando grande valor para a campanha abolicionista. Em seus versos, ele denunciava uma sociedade inflexível, que assentava obstáculos aparentemente impossíveis de serem vencidos pelos negros, que não tinham sua cidadania e liberdade reconhecidos (Câmara, 2021).

Como jornalista, Gama também teve uma atuação intensa. Junto com o caricaturista Ângelo Agostini lançou *Diabo Coxo*, um semanário informativo, crítico e humorístico. No ano de 1869, fundou e tornou-se o redator do *Radical Paulistano*, órgão do Partido Liberal Radical paulista, redigido por ele e também por Américo de Campos, Rui Barbosa, Américo Brasiliense, dentre outros. O jornal circulou entre abril e novembro daquele ano, um dos períodos mais efervescentes da política liberal (Santos, 2023).

Ainda sobre o jornalista Luiz Gama, registra-se que ele colaborou com os meios de comunicação o *Cabrião*, *A Província de São Paulo*, *Correio Paulistano*, *Gazeta Paulistana*, entre outros. Seus textos eram também replicados em veículos de comunicação de outros estados (Gomes, 2018). Em 1876, tornou-se proprietário e redator de *O Polichinello*, um semanário humorístico (Domingues, 2016).

Seus artigos em jornais de fins da década de 1880 revelam que suas ações em prol da liberdade dos negros não se restringiam apenas à utilização

da lei, tendo em vista que a publicidade e o sentido conferidos por ele às lutas abolicionistas atingiam os grandes centros urbanos e também os lugarejos mais distantes, aguçando assim os conflitos nas áreas de maior concentração de escravizados (Brito, 2014).

Além de abolicionista, Luiz Gama era também republicano convicto. Assim, defendia que a instauração de uma República deveria vir, necessariamente, acompanhada da abolição dos negros. Sua convicção sobre isso era tamanha que ele teria abandonado a Convenção de Itu, de 1873, ao encontrar cafeicultores contrários à emancipação dos escravizados na fundação do Partido Republicano Paulista (Nonomura, 2014).

## **A morte**

Luiz Gama, com a saúde bastante prejudicada pelo diabetes, faleceu em 24 de agosto de 1882, aos 52 anos de idade, no auge de sua popularidade, que ultrapassava as fronteiras de São Paulo. A comoção foi geral, dado ao grande respeito que gozava na sociedade (Francisco, 2020). Em seu sepultamento, o caixão que o transportava foi carregado por populares, desde sua residência, no bairro do Brás, até o cemitério da Consolação, com o comparecimento de, aproximadamente, 4 mil pessoas, o que à época correspondia a 10% da população de São Paulo.

Uma multidão composta de negros e brancos, escravizados e intelectuais, ricos e pobres acompanhou-o nesse trajeto. Juizes, advogados, jornalistas e o vice-presidente da província também participaram do funeral. Sua morte foi amplamente divulgada pela imprensa de todo o país. Posteriormente, em 1883, um ano após sua morte, ocorreu uma primeira marcha cívica ao seu túmulo, evento esse que se repetiria por trinta anos.

E seu amigo Raul Pompéia (1982), na época ainda estudante de Direito, foi quem escreveu-lhe em homenagem uma belíssima crônica que bem o definiu:

Luiz Gama fazia tudo: libertava, consolava, dava conselhos, demandava, sacrificava-se, lutava, exauria-se no próprio ardor, como uma candeia iluminando à custa da própria vida as trevas do desespero daquele povo de infelizes, sem auferir uma sombra de lucro, entendendo que advogado não significa o indivíduo que vive dos jantares que lhe paga Têmis; entendendo que deve-se fazer um pouco de justiça grátis. E, com esta filosofia, empenhava-se de corpo e alma, fazia-se matar pelo bem. O herói...

Pobre, muito pobre, deixava para os outros tudo o que lhe vinha das mãos de algum cliente mais abastado; doente, moribundo, encontrava no âmago da sua natureza uma reserva instintiva de energia, e ia gastá-

la em proveito da justiça e da beneficência oculta, avessa à fanfarra das *reclames*, sublime. Tudo isto conglobava-se-me no espírito, como uma grande esfera de luz, sobre a qual levantava-se a figura nobre, irresistível do bom Luiz Gama. Havia para ele como que um trono em minha alma.

### **Homenagens póstumas**

Após seu falecimento, ocorrido em 1882, Luiz Gama foi homenageado postumamente pela Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), que lhe concedeu, em novembro de 2015, o título de advogado, reconhecendo então sua significativa contribuição na luta por direitos e cidadania, bem como para a História do Direito brasileiro (Mota, 2022). Seu tataraneto Benemar França, de 68 anos, teria recebido a homenagem em nome de seu antepassado (Souza, 2020).

A USP também homenageou Luiz Gama, concedendo-lhe o título póstumo de *Doutor Honoris Causa*, em 29 de junho de 2021. A cerimônia de entrega da condecoração aconteceu no dia 19 de novembro do mesmo ano, quando a comenda foi entregue a Walter França, filho do tetraneto de Gama, Benemar França, naquela data já falecido. Segundo a universidade, a distinção está ancorada na importância do agraciado para a história recente do Brasil e em sua excelência enquanto personalidade intelectual.

Em 16 de janeiro de 2018, também foi promulgada pelo então Presidente da República Michel Temer a Lei nº 13.629, que declarou Luiz Gama como Patrono da Abolição da Escravidão do Brasil. Além disso, na mesma data, também foi publicada a Lei nº 13.628, que o inscreveu no Livro dos Heróis da Pátria, depositado no Panteão da Pátria e da Liberdade Tancredo Neves, em Brasília.

Ainda em sua homenagem, erigiu-se uma herma no Largo do Arouche, uma praça tradicional da região central e considerada patrimônio cultural da cidade de São Paulo. A obra de 1931 é de autoria de Yolando Mallozzi, pintor e escultor brasileiro de origem italiana. Trata-se do primeiro monumento público na capital paulista a prestar homenagem a uma liderança negra.

Assim, no domingo, dia 22 de novembro de 1931, foi perpetuada naquela praça a memória do grande advogado Luiz Gama. As homenagens contaram com ampla cobertura da imprensa, tendo início às 8h da manhã, na igreja dos Remédios, com a celebração de uma missa em intenção das almas de todos os abolicionistas. Após esse ato religioso, um cortejo acompanhado pela corporação musical da Guarda Civil dirigiu-se ao Largo do Arouche, onde reuniram-se autoridades estaduais e municipais, bem como grande

número de pessoas, especialmente negras, vindas do interior do estado (Domingues, 2016).

Figura 3 – Herma a Luiz Gama.



Fonte: Mike Peel, 2017. Yolando Mallozzi, 1931. **Monumento a Luiz Gonzaga Pinto da Gama.** Disponível em: [https://commons.wikimedia.org/wiki/File:Caminhada\\_Noturna\\_30\\_November\\_2017\\_26.jpg](https://commons.wikimedia.org/wiki/File:Caminhada_Noturna_30_November_2017_26.jpg).

### **Considerações finais**

Gama foi um ex-escravizado que se tornou letrado, um dos raros intelectuais negros brasileiros do século XIX, bem como o único negro autodidata e com passado cativo. Segundo Ferreira (2019, p. 111): “Luiz Gama, lembravam seus contemporâneos, tinha sempre um livro nas mãos. Desenvolveu não só o hábito como a paixão irrefreável pela leitura mesmo em situações adversas.” Além disso, foi um homem de princípios e de opiniões, dois atributos muito raros tanto em sua época como também em tempos atuais.

Tendo falecido antes da assinatura da Lei Áurea (1888), Luiz Gama não presenciou o resultado final de seu combate às desigualdades sociais e a concretização de seu sonho de emancipação dos cativos. Sua morte aconteceu seis anos antes da Abolição e sete anos antes da Proclamação da República.

No entanto, as ideias de Luiz Gama e seu comprometimento como jornalista e rábula na defesa da liberdade dos escravizados transformaram-

no num paradigma dos movimentos pela igualdade racial; ele tornou-se um ícone de resistência, de sacrifício e de luta pela causa abolicionista. Assim, sua história de superação e sua envergadura nas lutas antiescravagistas constituem-se em referência ímpar para todos aqueles que se dedicam à edificação de uma sociedade mais justa, mais humana e igualitária.

## **Referências**

ALVES, Bruno. **Maçonaria e Segurança Pública**: suspensão e caminhos para a ruptura do racismo no cotidiano de maçons negros. 109 f. 2020. Dissertação (Mestrado em Direito). Universidade Federal Fluminense, Niterói: 2020.

AZEVEDO, E. **Orfeu de carapinha**. A trajetória de Luiz Gama na Imperial Cidade de São Paulo. Campinas: Unicamp, 1999.

BRITO, Ênio José da Costa. O Direito dos Escravos. Lutas jurídicas e abolicionismo na Província de São Paulo. **Rever**, Ano 14, nº 02, p. 291-298, Jul./dez. 2014.

CÂMARA, Maria Eduarda. Significados do conceito de liberdade para o advogado abolicionista Luiz Gama. **Revista Discente Offícios de Clio**, Pelotas, v. 6, n.º 11, p. 124-139, jul./dez. 2021.

COSTA, Adrielli de Souza. **Luiz Gama**: uma perspectiva do Brasil oitocentista (1848 – 1882). 133 f. 2018. Dissertação (Mestrado em História). Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”, Franca: 2018.

DOMINGUES, Petrônio. A aurora de um grande feito: a herma a Luiz Gama. **Anos 90**, Porto Alegre, v. 23, n.º 43, p. 389-416, jul. 2016.

DORVILLE, Tamiris; LIMA, Jacqueline; ROCHA, José Geraldo da; MARINHO, Ricardo. Luiz Gama: um poeta e defensor dos direitos dos cativos no Brasil oitocentista. **Publicatio UEPG: Ciências Sociais Aplicadas**, Ponta Grossa, n.º 26 (1), p. 131-140, jan./jun. 2018.

FERREIRA, Lígia Fonseca. Luiz Gama autor, leitor, editor: revisitando as Primeiras Trovas Burlescas de 1859 e 1861. **Estudos Avançados**, São Paulo, nº 33 (96), p. 109-135, 2019.

FERREIRA, Lígia Fonseca. Luiz Gama: um abolicionista leitor de Renan. **Estudos Avançados**, São Paulo, nº 21 (60), p. 271-288, 2007.

FRANCISCO, Renata Ribeiro. Os heróis maçônicos na historiografia da abolição em São Paulo. **História da Historiografia**, Ouro Preto, v. 13, n.º 34, p. 271-302, set./dez. 2020.

FRANCISCO, Renata Ribeiro. **A maçonaria e o processo de abolição em São Paulo**. 286 f. 2018. Tese (Doutorado em História). Universidade de São Paulo, São Paulo: 2018.

FRANCISCO, Renata Ribeiro. Por talentos e virtudes: trajetórias maçônicas de negros abolicionistas. **Simpósio Nacional de História**, XXVIII, Florianópolis, 27 a 31 jun. 2015.

GAMA, Luiz. Carta de Luiz Gama à Lúcio de Mendonça, 25 de jul. de 1880. Biblioteca nacional/Manuscritos: correspondência avulsa. In: MENNUCCI, Sud. **O precursor do abolicionismo no Brasil (Luiz Gama)**. São Paulo: Nacional, p. 19-36, 1938.

GAMA, Luiz. Sortimento de gorras para a gente do grande tom. In: Primeiras Trovas Burlescas. São Paulo: **Três**, 1974, p. 29-33.

GOMES, Cinthia Maria do Carmo. Luiz Gama e a consolidação da imprensa paulista no século XIX. Intercom – Sociedade Brasileira de Estudos Interdisciplinares da Comunicação. **41º Congresso Brasileiro de Ciências da Comunicação** – Joinville - SC – 2 a 8 set. 2018.

GOMES, Laurentino. **1889**: como um imperador cansado, um marechal vaidoso e um professor injustiçado contribuíram para o fim da monarquia e a proclamação da República no Brasil. São Paulo: Globo, 2013.

LIMA, Dulcilei da Conceição. Luiza Mahin: estudo sobre a construção de um mito literário. ANPUH. **XXV Simpósio Nacional de História** – Fortaleza. 2009.

LIMA, Meila Oliveira Souza; PINHO, Adeíto Manoel. Autores Afro-Brasileiros: a identidade poética de Luiz Gama. **fólio-Revista de Letras**, v. 8, n. 1, 2016.

MENNUCCI, Sud. **O precursor do abolicionismo no Brasil (Luiz Gama)**. São Paulo: Nacional, 1938.

MOLINA, Diego A.. Luiz Gama. A vida como prova inconcussa da história. **Estudos Avançados**, São Paulo, nº 39 (92), p. 147-165, 2018.

MOTA, Luiz Gustavo Ramaglia. **Entre as ruas e os tribunais**: um estudo de Luiz Gama e sua clientela. 191 f. 2022. Dissertação (Mestrado em História). Universidade de São Paulo, São Paulo: 2022.

NONOMURA, Eduardo. Escravo e abolicionista. **Revista Fapesp - Humanidades História**, São Paulo, p. 72-75, maio 2014.

OLIVEIRA, Silvio Roberto dos Santos. **Gamacopéia**: ficções sobre o poeta Luiz Gama. 255 f. 2004. Tese (Doutorado em História Literária). Universidade Estadual de Campinas, Campinas: 2004.

POMPÉIA, R. **Obras**. Afrânio Coutinho (org.). Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, Oficina Literária Afrânio Coutinho, Fename, 1982.

RIBEIRO, Luaê Carregari Carneiro. **Uma América em São Paulo: a Maçonaria e o Partido Republicano Paulista (1868-1889)**. 179 f. 2011. Dissertação (Mestrado em História). Universidade de São Paulo, São Paulo: 2011.

SANTOS, Eduardo Antônio Estevam. Luiz Gama: um intelectual radical comprometido com o combate à escravidão. **Odeere**, Jequié, Bahia, v. 8, n.º 1, p. 119-130, abr. 2023.

SANTOS, Eduardo Antônio Estevam. **Luiz Gama, um intelectual diaspórico: intelectualidade, relações étnico-raciais e produção cultural na modernidade paulistana (1830-1882)**. 257 f. 2014. Tese (Doutorado em História Social). Pontifícia Universidade de São Paulo, São Paulo: 2014.

SANTOS, Joelia de Jesus. Interseções discursivas nas primeiras trovas burlescas: Luiz Gama de leitor a literato. **Muiraquitã: Revista de Letras e Humanidades**, v. 9, n. 2, 2021.

SILVA, Ivanilson Bezerra da. Apontamentos sobre a Maçonaria, Abolição e a Educação dos filhos de escravos na cidade de Sorocaba no final do século XIX. **Revista HISTDBR**, Campinas, n. 27, p. 95-111, set. 2007.

SOUZA, Santiago Moreno Araújo. **Luiz Gama: escravizado, poeta, advogado, jornalista**. 68 f. 2023. Dissertação (Mestrado em Letras). Universidade Presbiteriana Mackenzie, São Paulo: 2024.

SOUZA, Jeferson Mundim de. Diálogos e Memórias de Luiz Gama e intelectuais negros em ações políticas e currículos escolares na contemporaneidade. **Revista Exitus**, Santarém/PA, v. 10, p. 01-55, e020018, 2020.

STUMPF, Lúcia Klück; VELLOZZO, Júlio Cesar de Oliveira. “Um retumbante Orfeu de Carapinha” no centro de São Paulo: a luta pela construção do monumento a Luiz Gama. **Estudos Avançados**, São Paulo, n.º 32 (92), p. 167-191, 2018.

VELLOZZO, Júlio Cesar de Oliveira; ALMEIDA, Silvio Luiz de. “Saberei ensinar aos desgraçados a vereda do desespero” – Entre o crime de insurreição e o direito à resistência: o abolicionismo radical de Luiz Gama. **Direito, Estado e Sociedade**, Rio de Janeiro, n.º 57, p. 166- 193, jun./set. 2020.

## ***Letramento e competência midiática: um diálogo com alunos de ensino superior***

---

---

***Ricardo José Orsi de Sanctis<sup>1</sup>***

***Nirlei Santos de Lima<sup>2</sup>***

***Edilson Mendes<sup>3</sup>***

### **Introdução**

Por muito tempo a preocupação com a aquisição da escrita e das habilidades leitoras têm sido as grandes preocupações educacionais no Brasil. A pergunta feita por Kleiman (2002), “Por que meus alunos não leem?”, tem sido frequente entre os professores, tendo como resposta imediata a falta de interesse dos estudantes ou a falha didática de professores anteriores.

Tais respostas nos levam a refletir a respeito da prática docente ao ensinar a ler e escrever. Uma prática conservadora, centrada tão somente na leitura para decodificar os signos, sem aproveitar o conhecimento prévio dos alunos como forma de estimulá-los, pode estar fadada ao fracasso, principalmente nos dias de hoje, em que os alunos têm acesso aos textos multimodais que circulam pelo espaço virtual. Considerar toda vivência do aluno torna a leitura mais acessível, contextualizada, construindo-se uma ponte entre o sujeito que aprende e o ato de ler.

No século XIX, a alfabetização tinha uma característica que marcava a prática docente preocupada em padronizar o ato de ler e escrever cuja base era a codificação e decodificação de palavras e textos, reduzida a um conjunto de regras para construir habilidades e competências em torno dos códigos escritos.

Sabe-se que muitas crianças são alfabetizadas por métodos focados na codificação e decodificação dos signos, porém nem todas são capazes de

---

<sup>1</sup> Doutor em Educação, graduado em Letras, Direito, Secretariado Executivo Bilíngue. Vice-diretor na FATEC de Sorocaba e Professor na Universidade Paulista, Campus Sorocaba. E-mail: ricardosanctis@uol.com.br

<sup>2</sup> Mestre em Educação, MBA em Marketing e Comunicação, especialização em Educação para Jovens e Adultos – EJA e em Língua Portuguesa, graduada em Letras – Português e Inglês. E-mail: nirlei.santos@fatec.sp.gov.br

<sup>3</sup> Mestre em Direitos Humanos, graduado em Direito. Coordenador e Professor do Curso de Direito da Universidade Paulista – Campus Sorocaba. E-mail: edilson.mendes@docente.unip.br

compreender o que leem, tornando-se o que denominamos de analfabetas funcionais, por não articularem a escrita e a leitura à função social que desempenham.

Considerando esses questionamentos, surge a partir dos anos 90, no Brasil, um termo que viria associar a alfabetização à competência leitora desenvolvida no aluno: o letramento.

O termo letramento abrange variedades terminológicas como *letramento acadêmico*, *letramento visual*, *letramento literário*, *letramento numérico* e *letramento digital*, objeto deste estudo. De acordo com Dionísio (2011, p. 136), “na atualidade, uma pessoa letrada deve ser alguém capaz de atribuir sentidos a mensagens oriundas de múltiplas fontes de linguagem, bem como ser capaz de produzir mensagens, incorporando múltiplas fontes de linguagem”.

Por essa razão, podemos afirmar que não basta alfabetizar: temos que letrar o aluno. A alfabetização encarada como a forma de fazer o aluno conhecer o código alfabético e dominar as relações grafônicas pode fazer com que o aluno seja capaz de ler as palavras e textos menos complexos, mas não é capaz de garantir que ele seja um usuário dessas habilidades na sua vida social (Carvalho, 2010).

A alfabetização não se restringe a um processo baseado na percepção e memorização com o objetivo de aprender a ler e escrever. Faz parte do mesmo processo, a construção de conceitos e a conscientização de que a escrita é a representação gráfica da linguagem. Ao considerar a alfabetização como um processo de construção hipotética sobre o sistema alfabético, o aluno participa de situações desafiadoras, refletindo, assim, sobre a língua escrita. Não basta expor o aprendiz somente ao material escrito, mas sim levá-lo a interagir com o objeto de conhecimento, com textos reais de diversos gêneros que circulam a sociedade, questionando-os.

A percepção e convivência cotidiana com os bilhetes, placas, avisos, cartazes, propagandas, rótulos, jornais, enfim, impulsionam a alfabetização, em seu sentido amplo, familiarizando o aprendiz com o texto escrito, estabelecendo relações e compreensão de significados.

Apesar de alfabetizar e letrar serem processos distintos, para atingir a plenitude da competência leitora, devem ser inseparáveis. Eles devem ser somados para que se ensine a ler e a escrever, não como forma de decodificar, apenas, mas como forma de entender, questionar e refletir sobre a realidade. Assim, afirma Soares (2001), dizendo que alfabetizar e letrar

[...] são duas ações distintas, mas inseparáveis do contrário: o ideal seria alfabetizar letrando, ou seja, ensinar a ler e escrever no contexto

das práticas sociais da leitura e da escrita, de modo que o indivíduo se tornasse ao mesmo tempo alfabetizado e letrado.

O termo letramento surgiu da tradução da palavra de língua inglesa *literacy* e passou a ser compreendido como a condição de pessoas que vão além de apenas saber ler e escrever, mas que utilizam disso para exercer e corresponder a demandas sociais que podem possibilitar uma transformação em sua condição humana. Abre caminhos para que o indivíduo consiga fruir de seus direitos civis e políticos, exercendo sua cidadania plena.

Para Paulo Freire (1989), o apoio na realidade vivida serve como base da construção de conhecimento quando destaca que a importância da leitura do mundo deveria preceder à leitura da palavra. Somente nessa relação é que se consegue atribuir relevância às questões de práticas de leitura que posicionam o leitor como um sujeito ativo na busca do entendimento da realidade através dos textos.

### **O letramento digital**

A terceira fase da revolução industrial, voltada para o desenvolvimento da tecnologia, ciência e robótica cria a internet que une usuários de todo mundo, colocando à disposição deles um grande sistema informacional e promovendo relações dialógicas virtuais.

Pierre Levy (2011) descreve as transformações sociais e a relação entre o homem e o conhecimento a partir de espaços antropológicos. O primeiro deles, ocupado pela humanidade, segundo o autor, é o espaço terra. Nele, o homem cria a linguagem paralelamente ao desenvolvimento dos processos técnicos e das instituições sociais cuja dimensão é material e na qual a existência humana é sedentária. É nesse cenário que surgem as primeiras culturas resultantes do contato entre os seres.

Após o espaço terra, surge o espaço território, marcado pela transformação do homem sedentário em nômade, no qual surgem as formações de tribos e impérios, com a dominação e delimitação do lugar de convivência humana. Nesse espaço surgem também a domesticação de animais, a prática da agricultura e a constituição das cidades por meio do domínio de técnicas e tecnologias para a manipulação da natureza.

A invenção da moeda e do alfabeto impulsionaram a formação de um novo espaço: o espaço das mercadorias que tem como característica a desterritorialização do comércio, incremento das comunicações, dos processos de globalização e o capitalismo. Nesse contexto o homem transforma a maneira de produção manufaturada para a produção industrial, nascendo a exploração do homem pelo próprio homem.

As grandes transformações pelas quais a sociedade contemporânea está passando estão revolucionando padrões de comportamentos antes considerados comuns e usuais; tornando necessário desenvolver competências cognitivas que habilitem o indivíduo a uma aprendizagem multidisciplinar e contínua; sem desmerecer ou desqualificar a aquisição dos conhecimentos técnicos (Lima, 2020).

Atualmente, com a quarta revolução industrial e o advento das novas tecnologias, surge o espaço do saber: um lugar virtual onde conhecimentos construídos a partir das relações e interações entre usuários circulam e convivem com todas outras características advindas dos espaços antropológicos anteriores.

No meio virtual que revoluciona as relações humanas inaugura-se um novo processo de subjetivação influenciado, a princípio, por um conhecimento que, inicialmente, circula sem barreiras à racionalidade e qualidade científica. Essas alterações nos levam a reajustar a definição de competência midiática, ampliando o conhecimento e as habilidades de leitura e escritas midiáticas, envolvendo reflexão, criticidade e protagonismo necessários a um contexto determinado.

A fala de Ferrés & Piscitelli (2015), “a competência midiática deverá contribuir para o desenvolvimento da autonomia pessoal de cidadãos e cidadãs, bem como os seus compromissos social e cultural” vem ao encontro da responsabilidade necessária aos usuários ao selecionar, consumir, certificar-se das informações adquiridas e/ou produzidas, ao considerar a confiabilidade dos websites, ao compartilhar conteúdos digitais. Dessa forma, o cidadão poderá interagir com criticidade, produzir e divulgar suas próprias mensagens, ou seja, poderá fazer uso social da leitura e da escrita com desenvoltura.

Para Ferrés e Piscitelli (2015), o uso da linguagem precisa ser associado ao da tecnologia, ou seja, uma não pode ser negligenciada em detrimento da outra. Sendo assim, os autores propõem seis dimensões para assimilar melhor o desenvolvimento da competência midiática; no entanto, ressaltam que essas dimensões não são estanques, mas abertas a adaptações necessárias ao perfil dos cidadãos envolvidos.

A seguir, no Quadro 1, estão as dimensões propostas por Ferrés e Piscitelli (2015):

Quadro 1 - Competência midiática: proposta articulada de dimensões e indicadores.

<b>DIMENSÕES</b>	<b>ANÁLISE</b>	<b>EXPRESSÃO</b>
<b>LINGUAGEM</b>	Refere-se à compreensão dos recursos linguísticos midiáticos	Refere-se à capacidade de utilização dos recursos linguísticos de forma adequada a cada contexto
<b>TECNOLOGIA</b>	Refere-se à reflexão sobre a importância das TIC e o poder em decorrência do desenvolvimento nesse ambiente.	Refere-se à habilidade de utilizar as TIC para criação e comunicação.
<b>PROCESSOS DE INTERAÇÃO</b>	Refere-se à compreensão das características de recepção da mensagem, como parte de uma audiência, em um determinado contexto e com a disposição de aproveitar de forma útil.	Refere-se à capacidade de ser um sujeito receptor ativo que cria interações com outras pessoas, orientado pela questão cidadã, tornando-se conhecedor das regras na interação midiática.
<b>PROCESSOS DE PRODUÇÃO E DIFUSÃO</b>	Refere-se à questão de ser capaz de identificar os diferentes meios e instituições de comunicação que compõem o espectro midiático e os fatores que definem seus conteúdos e construção de seus códigos para autorregulação.	Refere-se à capacidade de identificar os recursos necessários produção de mídias. Dimensionar a importância de receber as mensagens e reformulá-las no compartilhamento, criando redes de colaboração e respeitando questões de autoria de produção intelectual.
<b>IDEOLOGIA E VALORES</b>	Refere-se à capacidade de detectar as mensagens latentes oferecidas através dos meios, analisando os conteúdos discursivos das representações midiáticas que estruturam nossa percepção. Avaliar a confiabilidade das fontes, as intenções e interesses subjacentes, os estereótipos e analisar as emissões de opiniões e a homogeneização cultural.	Refere-se ao desenvolvimento do compromisso de promover valores através da mídia. Também, aproveitar as ferramentas das mídias para se comprometer com as questões de cidadania.

<b>DIMENSÕES</b>	<b>ANÁLISE</b>	<b>EXPRESSÃO</b>
<b>ESTÉTICA</b>	Refere-se à capacidade de partilhar os conteúdos dentro das formas estéticas requeridas, extraindo delas prazer, relacionando as produções midiáticas com outras manifestações artísticas.	Refere-se à capacidade de se manifestar com criatividade e originalidade, dando à mensagem formas artísticas para chamar a atenção.

Fonte: Ferrés; Piscitelli (2015).

Os âmbitos de estudo apontados pelos autores, da análise e da expressão, referem-se à necessidade de o cidadão desenvolver tanto a competência midiática para interagir criticamente com as mensagens produzidas por outros cidadãos, como também à necessidade de ser capaz para produzir e divulgar as suas mensagens. Isso o tornara um prossumidor, ou seja, consumidor e produtor de mensagens.

## **Metodologia**

O momento pedagógico que será descrito e analisado se deu em uma aula de Português Instrumental Jurídico da qual participaram alunos do curso de bacharelado em Direito de uma Universidade da privada da região de Sorocaba.

A discussão tinha como questionamento o comportamento dos alunos frente a redes sociais: como reagem às notícias e se ou como compartilhavam as notícias que mais os interessavam.

Os dados utilizados para coleta e análise são advindos de um grupo focal, técnica usada em pesquisas qualitativas que conjugam entrevistas na interação de pessoas que têm como objetivo proporcionar a compreensão de percepções, crenças, atitudes, comportamentos, reações provocadas por uma temática, serviço ou produto. Os critérios a serem obedecidos são criados pelo pesquisador-moderador, criando-se um ambiente propício a um diálogo do qual extrai-se pontos de vista inerentes à análise.

Para atender aos requisitos dessa metodologia, contamos com: a) o número de 15 participantes, selecionados por serem ingressantes, seguindo indicação da maior parte da literatura que aponta uma variação de 06 a 15 participantes, assegurando a efetiva participação de todos os envolvidos; b) 120 minutos de duração para discussão; c) o recurso de uma sala de aula presencial.

Os alunos receberam a orientação do pesquisador de que não existiria uma resposta certa ou errada, estimulando o diálogo e estabelecendo conexões entre as falas dos participantes, com a moderação da facilitadora, que fez observações externas pertinentes.

Para analisar os dados, adotou-se a Análise do Discurso Coletivo de Lefèvre e Lefèvre (2010).

A análise do Discurso do Sujeito Coletivo (DSC) tem como objetivo responder à autoexpressão do pensamento de uma coletividade que resulta das representações sociais, que no caso dos envolvidos nessa pesquisa são os alunos do primeiro semestre do curso de bacharelado em Direito. Desenvolvido por Lefèvre e Lefèvre (2010), o DSC é formado por esquemas sociocognitivos utilizados pelas pessoas para expressarem seus juízos no cotidiano que atuam. Esse sujeito coletivo fala em primeira pessoa do singular, emitindo suas opiniões que se complementam entre si, dando como resultado uma representação social bem definida.

Partindo do acesso a depoimentos individuais, o DSC caminha para reconstruções, comportando as dimensões qualitativa e quantitativa, restando ao pesquisador, segundo essa metodologia, reunir os conteúdos semelhantes em discursos únicos, permitindo que se construam vários discursos em primeira pessoa do singular que, nesse momento, fala em nome de uma coletividade e sobre assunto delimitado (Lefèvre; Lefèvre, 2010).

Para Lefèvre e Lefèvre (2010) apud Sanctis e Lima (2021), seguimos quatro operações para a produção do discurso:

1. As **ideias centrais** (IC), que são fórmulas artificiais que servem para descrever os sentidos presentes nos depoimentos dados em cada resposta, bem como o conjunto de respostas dadas por diferentes indivíduos que podem apresentar sentidos semelhantes ou complementares. Nesta figura metodológica, buscamos a descrição do sentido de um discurso que pode surgir com mais de uma ideia central;
2. A **ancoragem** (Ac), que é o ato pelo qual encontramos expressões que descrevem uma dada teoria ou ideologia que o autor do discurso professa de forma natural como se fosse uma afirmação qualquer. As ancoragens, diferentemente das ideias centrais, nem sempre estarão presentes no discurso, sendo algumas vezes de difícil identificação;
3. As **expressões-chave** (ECh), que são expressões que nos remetem às ideias centrais e ancoragens, revelando a essência

dos depoimentos, formadas pelas transcrições literais dos depoimentos;

4. E, por fim, o **Discurso do Sujeito Coletivo (DSC)**, que é a agregação discursiva que une diferentes pedaços dos discursos individuais que têm como característica a intercompatibilidade.

Dos questionamentos, retiramos os fragmentos do grupo que resume o pensamento da representação coletiva, resultando nas seguintes categorias:

#### **DSC A – Ideia Central: verificação de conteúdos nas redes sociais**

Verifico às vezes. Nem sempre dá tempo de fazer verificação. Tudo acontece muito rápido. Mas não vejo problemas, pois muitas vezes a verdade vem logo em seguida também. As notícias são muito rápidas nas redes, mais do que na televisão ou rádio. Existem muito mais notícias verdadeiras do que notícias falsas, por isso, acho que não devemos nos preocupar tanto (Todos sujeitos).

#### **DSC B – Ideia Central: compartilhamento nas redes sociais**

Costumo compartilhar os conteúdos que acho interessante. Coisas engraçadas, de humor, notícias a respeito de famosos, conteúdos de política. Compartilho com amigos e pessoas da família. Não costumo verificar e depois compartilhar, somente às vezes. Se alguém que compartilho devolve um comentário, dizendo que é fake news, aí procuro não compartilhar mais. Várias coisas que compartilho são curiosas e às vezes não são verdadeiras. Mas acredito que a maior parte das pessoas com quem compartilho sabem ir atrás, verificar se a notícia é verdadeira ou falsa... menos as mais velhinhas (Todos Sujeitos).

#### **DSC C – Ideia Central: os comentários**

Os comentários são divertidos. Existe muita gente criativa. Gosto de ler e comentar também. Quando comento exporro minha opinião. Nem sempre vou ler alguma coisa a respeito para complementar. Considero que as pessoas são livres para comentar, mas às vezes vejo que tem muito abuso, muito desrespeito. Os comentários mais ofensivos que a gente vê são os que envolvem política (Todos Sujeitos).

### **Analisando o discurso do sujeito coletivo**

O relato do sujeito coletivo revela questões importantes e pertinentes para repensar a prática docente. Segundo os alunos envolvidos, a verificação sobre o conteúdo que recebem e compartilham pelas redes sociais, bem como

suas fontes, nem sempre é feita. Nota-se que a responsabilidade pela verificação é terceirizada quando assumem o comportamento de esperar das próprias redes sociais a resposta da veracidade ou falsidade dos fatos postados, contando com a revelação randômica. Justificam seus comportamentos, apostando na velocidade das informações, sem levar em conta que os prejuízos que podem surgir pela desinformação seguem o mesmo ritmo ditado pela velocidade das redes, prejuízos estes que, muitas vezes, são de difícil reparação.

A questão fica ainda mais séria quando o sujeito coletivo revela que “costuma compartilhar os conteúdos” sem verificar se são ou não falsos, sejam eles conteúdos de humor, de notícias, de famosos ou de política. Relatam que o único meio de verificação é, muitas vezes, o próprio comentário feito no *post* que publicaram. E mais: acreditam que a maior parte das pessoas com quem compartilham conteúdos sejam competentes para fazer sua própria verificação.

Quanto aos comentários publicados, os alunos defendem a liberdade de opinião e consideram que, em muitos casos há abusos e desrespeito. Não buscam ler assuntos correlatos antes de expressar suas opiniões.

O quadro que se apresenta na fala do nosso sujeito coletivo reforça a preocupação que devemos ter com os usos massificados das redes como fontes primárias de informações, que têm trazido interações polarizadas e formado um contexto com aquiescências sem os devidos questionamentos ético-ideológicos.

Estamos vivenciando uma era em que a popularização dos smartphones transformou as redes em uma ferramenta que modificou nossa relação com o mundo. Junto de essa ferramenta chegam até nós os termos mobilidade, ubiquidade, comunicação síncrona e assíncrona e a consolidação de uma nova forma de busca, compartilhamento e produção de conhecimento que transcende a territorialidade e o tempo da escola e da sociedade em geral (Sanctis, 2019).

O telefone celular apresenta funções que antes eram exclusivas de jornais impressos ou falados pela televisão, das enciclopédias, que passavam pelo crivo editorial, tornando-se fontes sólidas e, na maioria das vezes, seguras. Diferentemente desses veículos de comunicação nos quais a mensagem transcorria para uma massa de forma centralizada, unidirecional e verticalizada, vivenciamos um momento no qual qualquer pessoa produz, recebe e compartilha informações com qualquer pessoa.

Além da nova era causar uma sobrecarga de informações sem que certos dados sejam filtrados pelos procedimentos editoriais tradicionais,

sofremos constantemente a pressão de estarmos conectados, na ânsia de consumir todo material disponibilizado *online*.

Enquanto nas mídias tradicionais as informações são elaboradas de acordo com o posicionamento ideológico da organização que as emite, sem quaisquer interferências diretas de outros ramos da sociedade, nas mídias digitais há constantes participações de vários setores e usuários. Inicialmente, o aparecimento das informações pelas mídias digitais parece-nos democrático e, como aponta Levy (2011), temos a formação de um novo espaço antropológico, chamado “espaço saber”, que dá força a uma inteligência coletiva para livre compartilhamento de informações, projetos, opiniões, ideias etc. Porém, por serem as redes sociais constituídas de pessoas que se reúnem em razão de suas próprias afinidades, comportamento e visão de mundo, isso tem se tornado objeto constante de questionamentos éticos que podem influenciar negativamente os demais usuários despreparados para a busca da verdade.

Não podemos culpar exclusivamente as redes sociais e a internet de forma geral pelas campanhas de desinformação, mas não podemos negar que elas trouxeram um ambiente propício para sua disseminação.

### **Considerações finais**

A análise das práticas de leitura e escrita no ambiente contemporâneo, nas mídias digitais, revela a urgência de uma reavaliação dos métodos educacionais que privilegiam a decodificação em detrimento da compreensão crítica. O advento das tecnologias digitais não apenas transformou a maneira como nos comunicamos, mas também desafiou os educadores a repensarem suas abordagens. Nesse contexto, o letramento digital torna-se essencial, integrando-se à proposta mais ampla de competência midiática, conforme destacado por Ferrés e Piscitelli (2015).

A competência midiática capacita os alunos a interagirem de maneira crítica com as informações, permitindo que não apenas consumam, mas também produzam conteúdo com responsabilidade e discernimento. É fundamental que a educação promova um ambiente no qual os alunos sejam incentivados a questionar, investigar e refletir sobre o que leem e compartilham. As seis dimensões da competência midiática — linguagem, tecnologia, processos de interação, processos de produção e difusão, ideologia e valores, e estética — devem ser incorporadas ao ensino, preparando os estudantes para serem cidadãos ativos e informados.

Assim, alfabetizar não deve ser visto como um fim em si, mas como um passo fundamental em direção ao letramento pleno. Somente promovendo a integração entre alfabetização e letramento, e fomentando a

competência midiática, poderemos combater a desinformação e cultivar uma cultura de diálogo e responsabilidade nas redes sociais e além.

## **Referências**

CARVALHO, M. **Alfabetizar e letrar**: um diálogo entre a teoria e a prática. 7. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2010.

DIONÍSIO, A. P. Gêneros multimodais e multiletramento. In: KARWOSKI, A. M.; GAYDECZKA, B.; BRITO, K. S. (Org.). **Gêneros textuais**: reflexões e ensino. 4. ed. São Paulo: Parábola Editorial, 2011. p. 131-143.

FERRÉS, J.; PISCITELLI, A. Competência midiática: proposta articulada de dimensões e indicadores. **Lumina**, [S. l.], v. 9, n. 1, 2015. Disponível em: <https://periodicos.ufjf.br/index.php/lumina/article/view/21183>. Acesso em: 21 ago. 2023.

FREIRE, P. **A importância do ato de ler**: em três artigos que se completam. São Paulo: Autores Associados; Cortez, 1989.

KLEIMAN, A. **Oficina de leitura**: teoria e prática. 9. ed. Campinas, SP: Pontes, 2002.

LEFEVRE, F.; LEFEVRE, A. M. C. **Pesquisa de Representação Social**. Brasília: Liberlivro; 2010.

LEVY, P. **A inteligência coletiva**: por uma antropologia do ciberespaço. 8. ed. São Paulo: Loyola, 2011.

LIMA, N. S. A sintonia da disciplina de “Comunicação e Expressão” com as competências socioemocionais. In: 7º SEMTEC 2020: SIMPÓSIO DOS ENSINOS MÉDIO, TÉCNICO E TECNOLÓGICO, 7., 2020, São Paulo. **Anais [...]** São Paulo: Centro Paula Souza, 2021. p. 234-243. Disponível em: <http://simposio.cpsctec.com.br/>. Acesso em: 21 ago. 2023.

SANCTIS, R. J. O.; LIMA, N. S. Refletindo sobreo Discurso Jurídico no processo de ensino-aprendizagem: da elitização à democratização da linguagem. In: PANTANO FILHO, R.; PREARO-LIMA, R.; SANCTIS, R. J. O.; MENDES, E. (Org.). **Diálogos Educação e Direito**. Salto: FoxTablet, 2021, p. 144 -153

SANCTIS, R. J. O. **O celular no cotidiano escolar**: relações de poder, usos, abusos e proibições. 2019. 216 f. Tese (Doutorado em Educação) - Universidade de Sorocaba, Sorocaba, 2019.

SOARES, M. **Alfabetização e letramento**. 6. ed. São Paulo: Contexto, 2001.

## ***Políticas educacionais do livro e literatura para educação básica: descontinuidade e retrocessos***

---

---

***Leila Regina O. Chinelatto<sup>1</sup>***

### **Introdução**

Política pública refere-se à participação do povo em decisões da comunidade, território cidade, no sentido etimológico da expressão. Essa participação acontece direta ou indiretamente por meio de representantes, sendo o Estado um agente fundamental, portanto se define especificamente como ação política.

As ações governamentais são materializadas em políticas públicas, portanto as políticas educacionais estão direcionadas para a educação. A educação vai além dos muros escolares, tem participação da família, comunidade, sociedade e deve ser considerada uma área específica com atenção diferenciada por parte do Estado.

Neste texto, vamos analisar algumas políticas educacionais e programas de literatura, considerando que educação no Brasil, desde a institucionalização escolar, sofre os impactos dos atrasos históricos e com políticas públicas ineficazes.

A maior parte das iniciativas do Estado terminam em legislações e políticas que não são implantadas, não saem do papel e a governança, em muitos casos, requer tempo, estudos e acaba por aprovar legislações que não chegam aos sistemas de educação.

### **Políticas públicas educacionais**

Política pública é ação específica de um governo, definida como a participação do povo, um plano de ação, “um estágio em que governos democráticos traduzem os propósitos das plataformas eleitorais em programas ou ações que produzirão mudanças no mundo real” (Souza, 2006, p. 26).

Para Di Giovanni e Nogueira (2015), os cidadãos são usuários de pelo menos uma política pública. No Brasil, a expressão política pública começou a fazer parte da linguagem dos governos municipais, estaduais e

---

<sup>1</sup> Doutoranda em Educação pela Universidade de Sorocaba. Bolsista do Observatório da Região Metropolitana de Sorocaba. Professora de educação básica da Rede Municipal de Sorocaba. E-mail: leilachinelatto@yahoo.com.br

federais, das organizações sociais, dos movimentos e das mídias. É um tipo específico de ação, definida como a participação do povo em discussões e decisões da cidade e do território em que está inserido. Algumas políticas são feitas por meio de processos de participação popular, por meio de conselhos formados por representantes do governo e sociedade civil: “São intervenções planejadas do poder público com finalidade de resolver situações sociais problemáticas” (Di Giovanni; Nogueira, 2015, p. 9).

Azevedo (2003) apresenta o conceito de política pública como sendo “tudo aquilo que um governo faz e deixa de fazer, com todos os impactos de suas ações e de suas omissões” (Azevedo, 2003, p. 38). A respeito dessa definição é oportuno destacar que se refere à ação e/ou omissão governamental, sem a responsabilidade do povo e da sociedade que não são os agentes diretos responsáveis pelas políticas públicas.

Nas conceituações de política pública que apresentamos até aqui as ações dos governos são comuns entre o pensamento desses autores, portanto as políticas são necessárias para colocar em prática medidas que impactem na vida da população. São necessárias para regular o sujeito à sua realidade e, contraditoriamente, temos um Estado que, muitas vezes, não dialoga com a sociedade. O foco tem sido o crescimento e não o desenvolvimento da nação. Por essa razão, o ponto crucial deveria ser a oferta de uma educação de qualidade para alcançar esse objetivo tão almejado à população.

De acordo com Marshall (1967), a expressão política social foi criada no século XIX, mas ela se evidencia apenas quando ligada à ideia de direitos sociais e cidadania. A educação primária pública no século XIX foi o primeiro passo para os direitos sociais da cidadania no século XX e para os serviços sociais que pertencem à política social. Afirma-se que o Estado do Bem-Estar Social iria gerar um grande movimento no mercado e a política social teria responsabilidades urgentes como a promoção de casas para a população. A política social, então, não seria só um termo técnico e estaria ligada à política de governo, intervindo no sistema econômico de mercado e visando o bem-estar e a elevação do padrão de vida dos cidadãos.

A composição do núcleo central da política social é apresentada da seguinte maneira: seguro social, assistência pública, serviços assistenciais médicos e sociais, habitação e educação. As políticas são classificadas por tipologia, considerando a complementação da lacuna entre as funções governamentais e políticas.

Souza (2006) trata da questão da materialização das políticas públicas que passa por fases distintas de um ciclo: agenda, formulação, implementação e avaliação. Esse ciclo não é preciso, mas é um instrumento

análítico importante para que se possa entender os processos e as decisões que fazem parte das políticas públicas.

Sobre as fases do ciclo, a primeira, denominada agenda, é o momento da formulação, decisão e planejamento, buscando compreender os motivos pelos quais alguns temas têm prioridade e atenção dos governos.

A segunda fase é a formulação, decisão sobre modelos e objetivos, quais grupos estariam envolvidos na medida em que são mais ou menos radicais. A terceira fase é a implementação, momento que depende de ação dos burocratas e da ação estatal. Busca-se, nele, compreender se o que foi colocado no papel foi executado.

A última fase, denominada avaliação, é o momento para compreender os instrumentos utilizados, os resultados aferidos e os mecanismos de devolutivas aos envolvidos.

Ao analisar os conceitos de política pública, consideramos que é o que o governo faz ou deixa de fazer, portanto sobre as políticas educacionais é tudo que o governo “faz” ou “não” pela educação. As medidas relacionadas à educação são executadas pelos governos do país por meio de políticas públicas. No caso da educação, as políticas públicas, alvo de muitos debates, são estratégias e ações criadas pelo Estado para garantir o direito da sociedade à educação, para avaliar e melhorar a qualidade do Ensino no país.

Ao considerarmos que a educação envolve a comunidade, ela vai além do espaço institucional e transcende os muros escolares e impacta diretamente a vida das pessoas, sejam estudantes, familiares ou comunidade escolar. Podemos concluir que a qualidade da educação brasileira está diretamente ligada aos programas ofertados pelo governo, em consonância com as entidades e os movimentos sociais que devem monitorar e refletir sobre os resultados.

As ações e as políticas públicas devem considerar o envolvimento e os compromissos, visando ao desenvolvimento social, cultural e educacional da população. Portanto, a educação é uma área especial e requer a atenção devida por parte do Estado, com a implantação de políticas que favoreçam o desenvolvimento das competências intelectuais, éticas e afetivas dos cidadãos.

## **Histórico do Programa Nacional Biblioteca na Escola e a Política Nacional de Leitura e Escrita**

Sobre as ações educacionais para formação de leitores, abordaremos aqui alguns programas de literatura, em especial o Programa Nacional

Biblioteca na Escola (PNBE), considerado o maior em investimento e abrangência no território nacional.

Os primeiros estudos sobre a implantação de um sistema de livros literários e didáticos no Brasil iniciaram na década de 1920 e as ações governamentais do livro e leitura foram oficialmente implantadas em 1936, no Governo de Getúlio Vargas, com a criação da Comissão Nacional de Literatura Infantil (CNLI), que esteve vigente por dois anos (Gomes, 2003, p. 117).

O objetivo dos trabalhos da CNL era analisar, selecionar livros para serem traduzidos, classificar por idades e censurar as obras que considerassem perniciosas, organizar um projeto de bibliotecas infantis e promover o desenvolvimento de literatura para crianças jovens (Gomes, 2003, p. 117).

O livro didático finalmente começa a chegar às escolas com a aprovação e fiscalização do Ministério da Educação e Saúde e por meio do Instituto Nacional do Livro, criado pelo decreto-lei nº 93, de 21 de setembro de 1937 (Ferreira, 2008, p. 38).

Eram muitas as propostas iniciais para a institucionalização do livro didático e, neste momento, foram priorizadas a criação e a expansão das bibliotecas públicas, cujo movimento de criação foi liderado por Mario de Andrade, enquanto esteve no Departamento de Cultura do Município de São Paulo.

Para ele, a criação de bibliotecas públicas era um promissor caminho para desenvolver a cultura brasileira. Não que essas bibliotecas fossem resolver os dolorosos problemas da cultura, da alfabetização, da formação de professores do ensino secundário, por exemplo, mas “a disseminação, do hábito de ler, se bem orientada, criará uma população mais esclarecida, mais capaz de vontade própria, menos indiferente à vida nacional” (Andrade, 1999, *apud* Medeiros; 2017, p. 296).

Santiago (1982) ressalta que a escola, à época, acentuava as diferenças e os contrastes de desigualdades entre níveis de renda de educadores e educandos, o que também se refletia nos espaços destinados à leitura. A educação não incentivava a formação de leitores, se distanciava cada vez mais da vida cotidiana, com abandono dos estudantes das classes populares no período inicial dos estudos.

No sistema escolar, produziam-se e reforçavam-se abismos entre os letrados e não letrados. A alfabetização de ensinar a ler e escrever sem contexto criava analfabetos funcionais e o livro tornou-se cada vez mais um objeto inacessível às classes populares, pois havia dificuldade de profissionalização dos escritores, crise no setor editorial, direcionamento e

interferência no modo de como abordar os problemas do país (Santiago, 1982, p. 28).

Durante décadas tivemos programas de leitura e políticas tentando preencher a lacuna da falta de acesso ao livro. O acesso ao livro literário foi alvo de interesse de muitas gestões, diante da preocupação de implantar uma política educacional que atingisse em massa a distribuição para escolas públicas e mantivesse a regularidade da chegada do livro didático às escolas. Os objetivos foram atingidos em 1997, com a transferência integral da política de execução do Programa Nacional do Livro Didático (PNLD) para o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) e, com esse adensamento, surge uma nova metodologia e logística literária (Chinelatto, 2023, p. 28).

Neste mesmo ano, 1997, foi criado o maior programa literário da educação: o Programa Nacional Biblioteca na Escola (PNBE), por meio da Portaria nº 584, de 28 de abril. Foi criado para promover o acesso à cultura e incentivo à leitura aos estudantes e aos professores, disponibilizando acervos de obras literárias a escolas.

Para ampliar e fortalecer o PNBE, por meio da Lei nº 10753, de 30 de outubro de 2003, o governo federal instituiu a Política Nacional do Livro (PNL), que tinha como diretrizes assegurar o direito ao acesso e uso do livro, estimular a produção intelectual de escritores e autores brasileiros, promovendo a cultura com fomento social, apoio à edição, à comercialização e à distribuição de livros, incentivando o hábito da leitura.

Os acervos eram distribuídos diretamente para as escolas de norte a sul do país, porém faltou formação para os professores mediadores e para as equipes gestoras que, muitas vezes, recebiam os livros, guardavam sem saber do que se tratava. Um relatório foi produzido pela Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo (SEPROG), pois era necessário aferir os resultados do Programa que distribuía livros para as escolas, muitas delas com falta de material, e o livro era uma fonte de apoio pedagógico (Brasil, 2002).

Os dados apurados no relatório do Tribunal de Contas da União (TCU) apontaram que o PNBE tinha grande eficácia operacional na distribuição dos acervos, sendo que foram atendidas 20 mil escolas em 1998 e 36 mil em 1999, com previsão de atendimento de 139 mil escolas em 2002.

Outra constatação foi a falha na divulgação do programa, mesmo entre as escolas beneficiadas, que revelaram baixo nível de conhecimento dos diretores e professores sobre o programa, inclusive relatando que não participavam dele. Os acervos foram entregues nas escolas sem a devida

informação sobre a utilização e sem considerar se a escola tinha espaço físico para organizar os livros de maneira acessível aos alunos e professores.

A falta de espaço adequado compromete diretamente o trabalho pedagógico. No relatório do TCU foram anexadas fotos do material empilhado, realmente guardado e não disponível aos estudantes. As escolas mais carentes e com falta de espaço não receberam apoio que poderia ajudar a diminuir essas dificuldades (Brasil, 2002). Foi observada, ainda, uma disparidade e um contraste entre as escolas que têm mais biblioteca, como as pertencentes à região sul, e as mais carentes, como as pertencentes à região nordeste do país, limitando o uso dos acervos nas escolas que mais precisam (BRASIL, 2002, p. 10).

O PNBE permaneceu vigente até 2014 e as salas de leitura e as bibliotecas tinham seus acervos mantidos pelo referido programa que, em 2015, foi unido ao Programa Nacional do Livro Didático (PNLD). Porém, na prática, os livros pararam de chegar às escolas, o que provocou um apagão nos acervos. Com a junção dos programas os livros literários começaram a ser escolhidos pelas escolas na plataforma do PNLD Literário, quebrando assim a logística de entrega nas escolas e os acervos ficaram desfalcados, voltando às escolas a partir de 2018.

Neste interim, tramitou pelo Congresso Nacional um projeto de lei para política literária e, em meados de 2018, foi sancionado o primeiro marco legal do Brasil, específico para formação de leitores, a Política Nacional de Leitura e Escrita (PNLE), mais conhecida como Lei Castilho, Lei nº 13.696, de 12 de julho de 2018. A PNLE deveria ser implementada pela União, por meio dos Ministérios da Cultura e do Ministério da Educação, com cooperação dos Estados, Municípios e participação da sociedade civil e instituições privadas.

Como estratégia permanente de promoção do livro, leitura e escrita, reconhecemos que o a leitura e escrita são direitos que promovem condições de exercer a cidadania, viver uma vida digna e contribuir com a sociedade. É a política de Estado que envolve setor editorial, distribuição de livros, formação de professores e fomento da formação de leitores, defendendo o direito de leitura para todos. Ainda foi prevista a elaboração decenal do Plano Nacional do Livro e Leitura (PNLL), estabelecendo metas e ações em conjunto com os Ministérios da Cultura, Educação e Conselho Nacional de Educação, com representantes de secretarias estaduais, municipais, sociedade civil e setor privado.

Dentre os objetivos da PNLE, destacamos o fomento a formação de professores mediadores de leitura, democratização do livro por meio de bibliotecas públicas, qualificação dos espaços de leitura, incentivo à criação

cultural e compreensão leitora. Sem dúvidas, a aprovação da PNLE trouxe esperanças para a educação, motivação ao setor do livro e bibliotecas, porém com a mudança do Governo Federal e a pandemia da covid-19 a lei não saiu do papel.

Para uma política ser implantada de fato há um longo caminho a ser percorrido. Os espaços em que podem ser debatidas questões, levantadas prioridades e ideologias defendidas por grupos distintos e que posteriormente venham contribuir para se tornar políticas públicas são cada vez mais limitados. Quando essas ações ocorrem, o processo é muito burocrático e moroso.

A PNLE foi aprovada em 2018 e, infelizmente, não foi implementada. Desse período até meados de 2024, nenhuma ação governamental eficaz e relacionada ao livro e leitura esteve efetivamente em vigor e chegando às escolas.

A regulamentação da PNLE finalmente foi assinada na abertura da 27ª Bienal Internacional do Livro, na cidade de São Paulo, por meio do Decreto nº 12.166, de 5 de setembro de 2024. No Art. 3º, em parágrafo único está explícito que será elaborado o Plano Nacional do Livro e Leitura – PNLL, decenal. Atualmente, não temos um PNLL vigente no Brasil, nem formação para mediadores de leitura e os livros físicos raramente chegam à escola. A publicação do decreto é, sem dúvida, uma esperança para educadores, educandos, comunidade escolar e para o setor literário, no sentido de fomentar a formação de leitores na educação básica.

### **Considerações finais**

As políticas públicas devem ser formuladas a partir de demandas da sociedade e devem ter como premissa atender aos direitos básicos dos cidadãos e aos serviços públicos. Para essas ações os governos normalmente seguem as diretrizes partidárias relacionadas aos eixos norteadores da governança.

Todavia, a participação da sociedade civil na formulação de propostas para políticas e, posteriormente, as cobranças no sentido de fiscalizar, são fundamentais para garantia dos direitos sociais. Consideramos que a educação é uma modalidade de direito que viabiliza o acesso ao exercício de todos os direitos, sejam civis, sociais, econômicos ou de qualquer outra natureza, ou seja, é uma condição necessária, mesmo que não seja plena.

Os direitos da população em relação à educação de qualidade passam pela escola, “[...] a participação ativa nessa sociedade, vale dizer, o exercício

dos direitos de todo tipo, pressupõe o acesso aos códigos escritos. Eis porque esse mesmo tipo de sociedade erigiu a escola em forma principal e dominante de educação” (Saviani, 2013, p. 745).

Sobre as políticas educacionais, especialmente as do livro e literatura, pelas análises dos programas discutidos aqui, vimos que não há continuidade. São ações do Estado e, no entanto, não se concretizam da forma que deveriam se concretizar. Muitas vezes não é falta de investimentos, mas a gestão é falha, a exemplo do PNBE, que foi ineficiente em relação à formação de professores mediadores de leitura e à formação das equipes de gestão escolar.

No cenário atual, temos a PNLE que, finalmente, foi regulamentada e, como educadores, esperamos que a implantação se concretize, fomentando e incentivando a formação de novos leitores, formando professores e fazendo o livro chegar às mãos dos estudantes.

As ações dessas políticas só serão exitosas se houver um alinhamento em todas as áreas, e as lacunas, ineficiências e negligências forem alvo de estratégias para superá-las.

## **Referências**

AZEVEDO, S. **Políticas públicas: discutindo modelos e alguns problemas de implementação.** In: SANTOS JÚNIOR, O. A. Dos (et. al.). Políticas públicas e gestão local: programa interdisciplinar de capacitação de conselheiros municipais. Rio de Janeiro: FASE, 2003.

BRASIL. Ministério da Educação. **Programa Nacional Biblioteca na Escola,** 2010. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/component/content/article/195-secretarias-112877938/seb-educacao-basica-2007048997/15596-acervo-do-professor?Itemid=164>. Acesso em: 15 jun.. 2024.

BRASIL, Presidência da República. Lei nº13.696, de 12 de julho de 2018. Política Nacional de Leitura e Escrita. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2018/Lei/L13696.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2018/Lei/L13696.htm). Acesso em: 09 de set. 2024.

BRASIL. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Programa Nacional do Livro Didático. Disponível em: Escolha PNLD 2022 – Objeto 2 – Obras literárias para educação infantil — Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação ([www.gov.br](http://www.gov.br)). Acesso em: 09 de set. 2024.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Avaliação do TCU sobre o Programa Nacional Biblioteca na Escola. Tribunal de Contas da União.** Brasília: TCU, Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de

Governo, 2002. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/biblioteca-digital/avaliacao-do-tcu-sobre-o-programa-nacional-biblioteca-da-escola.htm>. Acesso em: 03 jul. 2024.

BRASIL. Presidência da República Casa Civil. Decreto 12166 de 05 de set. de 2024. **Regulamenta a Política Nacional de Leitura e Escrita**. Disponível em: D12166 (presidencia.gov.br). Acesso em: 09 de set. 2024.

CHINELATTO, L. R. O. **Políticas públicas de incentivo à leitura na história da educação infantil municipal de Sorocaba: 2014 a 2023**. Dissertação de Mestrado. Universidade de Sorocaba (UNISO). Disponível em: leila-regina.pdf (uniso.br). Acesso em: 09 de set. 2024.

DI GIOVANNI, G.; NOGUEIRA, M. A. **Dicionário de políticas públicas**. São Paulo: Ed. Unesp, 2015.

FERREIRA, R. de C. C. **A comissão nacional do livro didático durante o estado novo (1937 - 1945)**. 2008. Dissertação (Mestrado) - Universidade Estadual Paulista, Assis, 2008.

GOMES, A. C. **História e historiadores: política cultural no Estado Novo**. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2003.

MARSHALL, T. H. **Cidadania, classe social e status**. Rio de Janeiro: Zahar, 1967.

MEDEIROS, M. A. PEREIRA, V. H. A. Lugares do Literário. **Revista Estudos de Literatura Brasileira Contemporânea online**. Rio de Janeiro, n. 50, 2017. DOI: <https://doi.org/10.1590/2316-40185019>. Acesso em: 12 mai. 2013.

SANTIAGO, S. **Vale quanto pesa: ensaios sobre questões político culturais**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1982.

SAVIANI, D. Vicissitudes e perspectivas do direito à educação no Brasil: abordagem histórica e situação atual. **Educação & Sociedade**, v. 34, p. 743-760, 2013. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/es/a/BcRszVFxGBKxVgGd4LWz4Mg/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 10 ago. 2024.

SOUZA, C. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 8, n. 16, jul/dez 2006, p. 20-45. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/soc/a/6YsWyBWZSdFgfSqDVQhc4jm/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 21 jul. 2024.

## ***Núcleo de práticas jurídicas como ambiente de aprendizagem ativa e de acesso à justiça***

---

---

***Ana Cristina da Costa Piletti Grohs<sup>1</sup>***

***Luís Fernando Martins Grohs<sup>2</sup>***

### **1 Introdução**

Atualmente, o Brasil conta com 1.875 cursos de graduação em Direito em atividade, sendo que quase 90% são oferecidos por Instituições de Ensino Superior privadas (E-MEC, 2023). São mais de 433 mil vagas ofertadas e 115 mil concluintes por ano, conforme apontou o Censo da Educação Superior 2021 do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Anísio Teixeira (INEP). No entanto, apenas cerca de 10% desses cursos, ou seja, 192 deles receberam o Selo OAB Recomenda em sua última edição (2022). A concessão desse selo baseou-se na avaliação do desempenho dos cursos no Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes (Enade) 2018 e nos resultados de participação e aprovação em cinco Exames da Ordem dos Advogados do Brasil (EOAB), aplicados de 2019 a 2021, contemplando da 28ª a 32ª edição (OAB Recomenda, 2022).

Diferentemente de outros cursos de graduação, a aprovação no Exame da Ordem é fundamental para a prática da advocacia, sendo prerrogativa do Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) selecionar quais graduados estarão aptos a exercer a profissão. Nesse contexto, destaca-se que apenas 18,83% dos examinandos presentes à primeira fase foram aprovados ao final da segunda fase do 32º Exame da Ordem, isto é, menos de um a cada cinco participantes. Enquanto a primeira fase do exame avalia os conhecimentos teóricos adquiridos ao longo do curso por meio de uma prova objetiva, a segunda fase compreende uma avaliação prático-profissional na qual o participante é desafiado a redigir uma peça processual e responder questões discursivas. Essa fase do exame requer habilidades cognitivas mais sofisticadas por parte do estudante, pois são

---

<sup>1</sup> Doutora em Ciências da Comunicação pela Universidade de São Paulo (USP). Graduada em Relações Públicas, Pedagogia e Direito. Professora na Universidade de Sorocaba (UNISO). E-mail: anapiletti@adv.oabsp.org.br

<sup>2</sup> Mestre em Educação pela Universidade de Sorocaba (UNISO). Graduado em Ciências Sociais, Psicologia e Direito. Procurador Legislativo no município de Sorocaba. E-mail: luisgrohs@hotmail.com

demandadas competências aplicáveis ao caso concreto, não sendo suficiente a mera reprodução do material memorizado.

Estes dados revelam que a formação do estudante de Direito no país, em geral, está abaixo dos padrões mínimos de qualidade exigidos para obtenção da carteira profissional. José Alberto Simonetti (2022), presidente em exercício do Conselho Federal da OAB, enfatiza que a excelência do ensino jurídico requer não somente corpo docente qualificado, mas também a integração entre ensino, pesquisa e extensão e um Núcleo de Práticas Jurídicas (NPJ) com adequada infraestrutura.

O NPJ representa um espaço de fronteira entre a formação acadêmica e a prática profissional, permitindo ao estudante o contato direto com situações jurídicas reais. Ele é o *locus* privilegiado para a aprendizagem ativa. Nesse ambiente, o aluno é desafiado a mobilizar conhecimentos teóricos para resolver problemas do mundo jurídico.

Nos termos do art. 6º, § 1º, da Resolução CNE/CSE nº 5, de 17 de dezembro de 2018, que instituiu as Diretrizes Curriculares Nacionais do Curso de Graduação em Direito, o NPJ consiste em um “ambiente em que se desenvolvem e são coordenadas as atividades de prática jurídica do curso”, sendo sua existência obrigatória desde 2004. A análise do NPJ também constitui um indicador específico do instrumento de avaliação utilizado pelo Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (Sinaes) no processo de reconhecimento e renovação de reconhecimento dos cursos de graduação em Direito.

Além de um ambiente de integração entre teoria e prática, o NPJ desempenha um importante papel na promoção da justiça e na formação ética dos estudantes, funcionando como elo entre a academia e a comunidade. Esse ambiente desafiador também pode estimular atividades de pesquisa jurídica, produção científica e discussões sobre temas contemporâneas do Direito. Nas palavras do atual presidente do Conselho Federal, “um dos principais alicerces, na visão da OAB, para abertura ou continuidade de um curso jurídico é a necessidade social a qual deve coincidir com a realidade local a fim de atender possíveis discentes, docentes e a sociedade da região” (Simonetti, 2022, p. 4).

Em resumo, considerando o papel pedagógico e social do NPJ, é relevante examinar como esses núcleos estão configurados nos cursos de Direito. Assim, o estudo explora o impacto do NPJ na excelência dos cursos de Direito, investigando suas características e atividades desenvolvidas. A pesquisa analisa 11 (onze) NPJ de cursos reconhecidos pelo Selo OAB Recomenda, abrangendo diferentes regiões do Brasil. Ao final, busca

identificar práticas exemplares e inovadoras que possam servir como referências para aprimorar a educação jurídica em âmbito nacional.

## **2 Núcleo de Práticas Jurídicas no Currículo dos Cursos de Direito**

O Núcleo de Práticas Jurídicas desempenha um papel relevante como um ambiente de integração entre os pilares do ensino, pesquisa e extensão. No contexto do ensino jurídico, o NPJ se destaca como um espaço de aprendizagem ativa que se define pela construção do conhecimento a partir da resolução de problemas e de atividades que demandam processos cognitivos mais avançados. Um exemplo claro desses processos é a capacidade de aplicar conceitos para resolver atividades práticas, bem como a habilidade de teorizar ou produzir conhecimentos a partir de estudos e situações vivenciadas (Biggs, 1999). Também é o local de realização e coordenação das atividades de estágio supervisionado.

No Brasil, a formação jurídica tem historicamente privilegiado os métodos tradicionais de ensino com a transmissão de conhecimentos em sala de aula. A necessidade do estágio prático foi imposta pelo Estatuto da OAB de 1963, levando à implementação dos escritórios-modelos a partir da reforma curricular de 1972. Os escritórios-modelos são espaços onde são realizadas atividades práticas reais consideradas como assistência judiciária gratuita. Antes desse período, as atividades práticas geralmente ocorriam em sala de aula por meio da apresentação de modelos de peças e análise de processos findos (Silveira; Sanches, 2013)

Foi somente a partir de 1994 que a prática jurídica se tornou obrigatória nos cursos de Direito, prevendo a existência do NPJ como órgão de controle e orientação das atividades de estágio supervisionado, as quais deveriam ser exclusivamente práticas. Ainda, nos termos do art. 10, §1º, da Portaria nº 1.886, de 30 de dezembro de 1994, “O núcleo de prática jurídica, coordenado por professores do curso, disporá instalações adequadas para treinamento das atividades de advocacia, magistratura, Ministério Público, demais profissões jurídicas e para atendimento ao público.” Desde a sua origem, observa-se o caráter amplo do NPJ no sentido de promover e integrar atividades jurídicas práticas relacionadas ao estágio supervisionado e aos escritórios-modelos.

A situação foi alterada pela Resolução CNE/CES nº 9, de 29 de setembro de 2004, que instituiu as Diretrizes Curriculares Nacionais da graduação em Direito, superando o modelo do currículo mínimo que engessava a organização pedagógica dos cursos superiores. São estabelecidos três eixos articulados de formação que inclui a formação fundamental de caráter humanista e geral, a formação profissional prevendo

conteúdos dos diversos ramos do Direito e a formação prática, que abarca o estágio supervisionado, trabalho de curso e atividades complementares. Dispõe o art. 7º, §1º, da mencionada resolução, que o estágio curricular obrigatório deverá ser realizado na própria instituição por meio do NPJ. Determina ainda que o NPJ deve contar com regulamentação própria, podendo contemplar “convênios com outras entidades ou instituições e escritórios de advocacia; em serviços de assistência judiciária implantados na instituição, nos órgãos do Poder Judiciário, do Ministério Público e da Defensoria Pública ou ainda em departamentos jurídicos oficiais”. Ou seja, a obrigatoriedade do NPJ está implícita pela necessidade de se constituir o espaço para a realização do estágio supervisionado.

No ano de 2018, as Diretrizes Curriculares Nacionais do curso de Direito são reformuladas por meio da Resolução CNE/CSE nº 5, de 17 de dezembro de 2018, estabelecendo a obrigatoriedade do NPJ em todas as IES que oferecem o curso de Direito (art. 6º, §1º). Diferentemente das diretrizes anteriores, essa resolução também permite que as atividades práticas sejam realizadas fora do ambiente da instituição de ensino. Além disso, enfatiza a inclusão de atividades simuladas e reais, assim como os estágios supervisionados (art. 6º, §5º). Também impõem aos cursos o dever de estimular atividades de extensão e de inovação no campo de formação, inclusive com ações de caráter social junto à comunidade.

Boaventura de Sousa Santos ressalta que “a extensão envolve uma vasta área de prestação de serviços e os seus destinatários são variados: grupos sociais e suas organizações; movimentos sociais; comunidades locais ou regionais; governos locais; o setor público; o setor privado. Para além de serviços prestados a destinatários bem definidos, há também toda uma outra área”. (2011, p. 73). No mais, é finalidade do ensino superior “promover a extensão, aberta à participação da população, visando à difusão das conquistas e dos benefícios resultantes da criação cultural e da pesquisa científica e tecnológica geradas na instituição”, nos termos do art. 43, inciso VII, da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. O NPJ deve ser um espaço de diálogo e construção conjunta de soluções aos problemas sociais, bem como meio de acesso à justiça, tal como consagrado no art. 5º, inciso XXXV, da Constituição Federal. Dessa forma, a Universidade cumprirá a real função extensionista, para além de um papel assistencialista.

O autor ainda destaca a pesquisa-ação como área de legitimação da universidade, conceituando-a como a elaboração e execução de projetos de pesquisa com a participação da comunidade e das organizações sociais populares, a fim de que os resultados científicos possam beneficiar a sociedade com soluções voltadas a problemas coletivos (Santos, 2011, p. 74). Na configuração do NPJ, é possível articular interesses sociais e científicos

com a produção e democratização de conhecimentos relevantes para setores da sociedade desprovidos de acesso ao capital intelectual e econômico. Além de um ambiente de acesso à justiça, o NPJ pode ser um espaço cooperativo de reflexão e construção de conhecimentos.

Por fim, não se pode ignorar o impacto das novas tecnologias de informação e comunicação na educação e no segmento jurídico, intensificado pela pandemia da Covid-19 nos anos de 2020 e 2021. O distanciamento social demandou do mundo acadêmico a reinvenção nos processos de ensino, pesquisa e extensão. As atividades práticas foram ainda mais impactadas pela necessidade da virtualização das relações sociais, especialmente a população mais vulnerável desprovida dos meios tecnológicos de acesso aos serviços essenciais. Por outro lado, as atividades remotas também permitiram expandir o acesso aos serviços jurídicos, bem como configurar novas formas de atendimento e parcerias, o que pode ser considerado um aspecto positivo.

### **3 Núcleos de Práticas Jurídicas de Cursos de Direito no Brasil**

A análise do perfil do Núcleo de Prática Jurídicas (NPJ) nas Instituições de Ensino Superior (IES) no Brasil contemplou 11 (onze) cursos de Direito, sendo três da região Sudeste e dois das regiões Norte, Nordeste, Centro-Oeste e Sul do país. Utilizou-se como critérios de seleção dos cursos: 1) ter recebido o Selo OAB Recomenda, sétima edição (2022); 2) ter o maior índice de aprovação na segunda fase do 32º EOAB, excluindo-se o índice de reaproveitamento e 3) ter um total mínimo de 60 inscritos no 32º Exame da Ordem. Na sequência, buscou-se identificar no material disponível nos portais institucionais das IES, incluindo os Projetos Pedagógicos dos Cursos (PPC) informações acerca da organização acadêmica, áreas de atuação, atividades desenvolvidas e outras particularidades do NPJ. No Quadro 1 tem-se a síntese comparativa das informações coletadas sobre os NPJ das IES analisadas.

Ressalta-se que todos os cursos contemplados na amostra são oferecidos por IES públicas, sendo oito federais e três estaduais. Além disso, todas as graduações obtiveram conceito entre 4 e 5 no Enade 2018, exceto a Universidade de São Paulo, que não participa do exame. O curso mais antigo analisado foi criado no ano de 1827, sendo pioneiro no ensino jurídico brasileiro e, o mais recente, foi fundado no ano de 2007, existindo grande dispersão na data de criação dos demais cursos no intervalo entre 1900 e 1996.

Em comum, constatou-se que todos os NPJ são responsáveis pela coordenação das atividades jurídicas práticas e do estágio curricular

supervisionado, tal como estabelecido nas Diretrizes Curriculares Nacionais do curso de Direito de 2018. Não obstante, tal como destacado por Silveira e Sanches (2013), não existe um modelo único de organização administrativa e acadêmica do NPJ, sendo que muitos escritórios-modelos foram incorporados aos NPJ, especialmente após a reforma curricular de 2004, que tornou obrigatória a realização de estágio supervisionado nesse ambiente.

Observou-se ainda que em todos os cursos analisados existe um escritório e/ou serviço de assistência jurídica voltado para o atendimento de demandas reais. As áreas de atuação de cinco dos cursos analisados não foram localizadas no material disponível; quatro das IES compreendem atuação em áreas do Direito bastante diversificadas, incluindo ao menos Direito Civil, Penal, Administrativo e do Trabalho; uma das restantes concentra sua atuação em Direito do Trabalho e da Seguridade Social, enquanto a outra foca na área de Direitos Humanos, Educação e Cidadania. Quando informados os dias de funcionamento, verificou-se que incluíam todos os dias úteis, sendo que um dos escritórios também atendia aos sábados. O público beneficiário de quatro instituições não foi informado, observando-se que a maioria (6 cursos) atende pessoas hipossuficientes, com critérios de renda familiar, ou então de vulnerabilidade social. Apenas uma das instituições informa que o atendimento no momento está restrito à comunidade LGBTQI+.

Além da assistência jurídica, todas as instituições oferecem outras atividades práticas, sendo as mais comuns a mediação, a conciliação e soluções extrajudiciais de conflitos em três NPJ e as ações voltadas para os Direitos Humanos em outras três instituições. Ainda, merecem destaque as atividades de júri simulado, criação de *startups* e soluções tecnológicas no campo jurídico e os grupos/núcleos de trabalho direcionados ao atendimento do apenado e egresso do sistema prisional, da defesa dos direitos da mulher, bem como grupo antimanicomial de atenção integral.

Quanto aos convênios e parcerias informados, destacam-se as parcerias celebradas com a Defensoria Pública e Ministério Público, Advogados voluntários e firmas de advocacia, movimentos sociais, instituições governamentais e televisão universitária, a qual produz e veicula conteúdos relacionados ao Direito à Cidadania. Observa-se que os NPJ pesquisados, apesar da autorização legal, não firmaram parcerias entre si ou com os núcleos de outras IES.

Dentre as particularidades dos NPJ, ressalta-se que serviço de assistência jurídica das duas IES mais antigas pesquisadas, em razão de sua história e constituição, não é vinculado ao NPJ, tendo um deles natureza de associação e o outro diretamente vinculado a Pró-Reitoria de Extensão da Universidade. O serviço de assistência jurídica de um dos NPJ pesquisado

oferece atendimento ao público por e-mail, *WhatsApp*, bem como plantão *online*. Por outro lado, um deles está com o atendimento suspenso devido à manutenção predial.

Por fim, com relação à comunicação com sociedade, observou-se que seis instituições contam com página oficial do NPJ na internet e/ou do serviço de assistência jurídica. Contudo, apenas duas apresentam relatórios sobre os atendimentos realizados. Observou-se ainda que muitas das informações disponíveis estão desatualizadas e são de difícil acesso à população em geral.

#### **4 Considerações finais**

Este estudo examinou o perfil dos Núcleos de Práticas Jurídicas de 11 (onze) cursos de Direito reconhecidos pelo Selo OAB Recomenda (2022), abrangendo diferentes regiões do Brasil, com a finalidade de elencar práticas exemplares e inovadoras desses núcleos.

Concluiu-se que para cumprir o propósito de integrar ensino, pesquisa e extensão, os núcleos não podem estar restritos à coordenação das atividades de estágio curricular supervisionado, mesmo sendo esta sua função essencial. Dessa maneira, observa-se que na maioria dos NPJ analisados a extensão e a pesquisa são tratadas como meios e não com atividades fins. Ou seja, apesar dos NPJ efetivamente prestarem serviço de assistência jurídica à comunidade, a operacionalização e divulgação desse é incompatível com o porte e a qualidade desses cursos. Do lado pedagógico, existem padrões de excelência acadêmica objetivamente demonstrados pelos resultados das avaliações do Enade e do Exame da Ordem. Do lado extensionista, os núcleos apresentam portais com *links* indisponíveis, informações escassas e desatualizadas, canais de atendimento defasados e uma comunicação excessivamente formal e inacessível ao público que mais necessita do serviço. As parcerias mais comuns são com instituições governamentais, podendo-se ampliar as redes colaborativas com organizações do terceiro setor, projetos sociais junto a empresas privadas e NPJ de outras IES, visando tornar mais completa a malha de atendimento jurídico em função das necessidades da sociedade.

Como ambiente de produção de pesquisa, em regra, a partir das informações disponíveis, observou-se que não há incentivo para o envolvimento da comunidade na criação de projetos e soluções científicas no campo jurídico de atuação dos NPJ. Não se observou, por exemplo, a realização de estudos diagnósticos para mapear as reais demandas da região.

Quanto ao ensino, a aprendizagem ativa é priorizada nos NPJ uma vez que todos são responsáveis por promover e coordenar atividades práticas

no curso, articulando teoria e prática, bem como incentivando o protagonismo do estudante.

Por último, as práticas observadas com maior potencial de assegurar o tripé ensino, pesquisa e extensão são: a) quanto ao ensino: o atendimento realizado diretamente pelo estudante, em distintas áreas de atuação que possam ser compatíveis com seu interesse profissional e habilidade técnica, articulação das atividades do núcleo com as atividades de sala de aula tais como debates dos casos atendidos com turmas em diferentes etapas de formação; b) quanto à pesquisa: grupos de estudos e pesquisas de jurisprudência, inclusive dos próprios processos atendidos pelos núcleos e produção e publicação de periódico especializado e c) quanto à extensão: ações preventivas e de educação em Direitos Humanos; transparência nas informações; atendimentos em períodos distintos do horário de trabalho da população que se busca atender e uso de tecnologias de informação e comunicação para democratizar o acesso aos serviços jurídicos.

Quanto às limitações do estudo, utilizou-se apenas informações disponibilizadas pelas IES na rede mundial de computadores. Ainda, a pesquisa teve caráter exploratório considerando apenas poucos cursos com selo OAB Recomenda. Nesse sentido, a amostra ficou restrita a cursos de IES públicas. Como futuros estudos, pode-se aprofundar a análise por meio de entrevistas com os professores responsáveis e estagiários que atuam nos núcleos. Também é possível ampliar a amostra realizando um estudo comparativo entre os núcleos da IES públicas e privadas.

Quadro 1 – Perfil dos Núcleos de Práticas Jurídicas de Cursos de Direito no Brasil

IES	Fundação do curso	Aprovação 3 <sup>o</sup> EAOB	Conceito ENADE (2018)	Áreas de atuação do Escritório de Assistência Jurídica	Outras atividades do NPJ	Parcerias ou convênios institucionais	Funcionamento	Público	Outras particularidades
NORTE	Fundação Universidade Federal de Rondônia - UNIR	1995	53,97%	Penal, Civil, Administrativa e Trabalhista	Núcleo de atendimento ao Alameda e Egresso do Sistema Prisional - NAAE	Associação Cultural de Desenvolvimento do Alameda e Egresso	segunda a sexta-feira	personas hipossuficientes	
	Fundação Universidade Federal de Tocantins - UFT	1996	47,37%	não informado	atividades de mediação e conciliação	não informado	não informado	personas hipossuficientes; minorias; grupos vulneráveis	Fornecimento físico no Fórum de Justiça Estadual
NORDESTE	Universidade Federal de Sergipe - UFS	1951	75,00%	não informado	grupo de pesquisa de jurisprudência e setor de autos finados que cataloga processos já concluídos	não informado	não informado	não informado	
	Universidade Federal do Ceará - UFC	1903	71,86%	não informado	palestras relacionadas à prática profissional, atividades de mediação, conciliação e arbitragem, especialmente extrajudiciais; atividades didáticas simuladas de produção de peças	Defensoria Pública do Estado do Ceará	não informado	personas que não possuem condições de arcar com processo judicial ou solução extrajudicial	A capacidade populacional é exercida pela Defensoria Pública do Estado do Ceará
CENTRO-OESTE	Universidade de Brasília - UBr	1967	63,41%	não informado	práticas para a educação de Direitos Humanos	advogados voluntários, Defensoria Pública (DODF) e Ministério Público (MPDF)	segunda a sexta-feira	não informado	Atendimentos suspensos devido à manutenção presencial
	Universidade Federal de Mato Grosso do Sul - UFMS	1995	57,58%	Trabalhista e Seguridade Social	soluções tecnológicas no campo jurídico; empreendedorismo e inovação; criação de startups; marketing jurídico; tribunal do juízo simulado	não informado	não informado	personas hipossuficientes	Atendimento por e-mail ou WhatsApp. Horários de consultoria a distância.
SULDESTE	Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo - USP Ribeirão Preto	2007	não realiza ENADE	Direitos Humanos, Educação e Cidadania	extensão e pesquisa sobre Direitos Humanos, educação e cidadania; assessoria e educação popular	movimentos sociais e instituições governamentais	não informado	não informado	
	Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo - USP Capital	1827	não realiza ENADE	Todas as áreas de Direito	Núcleo de práticas jurídicas de Direitos Humanos; promove palestras, grupos de estudos e palestras.	Grandes firmas de advocacia e órgãos públicos	não informado	novos atendimentos peças de demandas que se desenvolvem em São Paulo SP com comunidade LGBTQIA+	Departamento jurídico, XI de Agosto, fundado em 1919 por acadêmicos. Prestação de contas e relatório de atividades e atendimentos
	Universidade Federal do Espírito Santo - UES	1950	71,54%	Direito do Trabalho e do Consumidor; Previdenciário, Penal, Administrativo e Civil	projetos de pesquisa e extensão; solução extrajudicial de conflitos	TV Ufes, que produz o programa Direito, Cidadão	segunda a sexta-feira	população hipossuficiente (até 3 salários-mínimos)	Realiza relatórios de atendimentos
SUL	Universidade Estadual de Maringá - UEM	1966	67,74%	não informado	Central de Prática Restaurativa; Núcleo de Embudo e Defesa de Direitos da Infância e Adolescência; Núcleo Maria da Penha e Grupo de Diálogo Universidade-Carceres; Empresa Júnior do Curso de Direito	não informado	não informado	não informado	
	Universidade Federal do Rio Grande do Sul - UFRGS	1900	63,81%	Cível, Família, Criança e Adolescente, Penal, Consumidor, Trabalhista, Previdenciário, Direitos Fundamentais, Mulheres em situação de violência, imigrantes e refugiados; Mediação de Conflitos; Direitos Sexuais e de Gênero	Serviço de Assessoria Jurídica Universitária; Grupo Amarcimonial de Atenção Integral; produção de Revista Científica	não informado	segunda a sábado	população hipossuficiente (até 3 salários-mínimos)	vinculado hierarquicamente ao Pro-Reitoria de Extensão

Fonte: autores a partir de informações disponíveis nos portais institucionais e PPCs das IES e cursos indicados nas referências.

## **Referências**

BIGGS, J. What the student does: teaching for enhanced learning. **Higher Education Research & Development**. v. 18, n° 1, 1999, p. 57/75.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 02 ago. 2023.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). **Sinopse Estatística da Educação Superior 2021**. Disponível em: <https://www.gov.br/inep/pt-br/aceso-a-informacao/dados-abertos/sinopses-estatisticas/educacao-superior-graduacao>. Acesso em: 02 ago. 2023.

BRASIL. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. **Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19394.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19394.htm). Acesso em: 02 ago. 2023.

BRASIL. Ministério da Educação. **Cadastro Nacional de Cursos e Instituições de Educação Superior** (Cadastro E-MEC). Disponível em: <https://emec.mec.gov.br/>. Acesso em: 02 ago. 2023.

BRASIL. Ministério da Educação. **Portaria nº 1.886, de 30 de dezembro de 1994**. Fixa as diretrizes curriculares e o conteúdo mínimo do curso jurídico. Disponível em: <https://www.oabrn.org.br/arquivos/LegislacaosobreEnsinoJuridico.pdf>. Acesso em: 12 ago. 2023.

BRASIL. Ministério da Educação. **Resolução CNE/ CES nº 5**, de 17 de dezembro de 2018. Institui as Diretrizes Curriculares Nacionais do Curso de Graduação em Direito e dá outras providências. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/docman/dezembro-2018-pdf/104111-rces005-18/file>. Acesso em: 12 ago. 2018.

BRASIL. Ministério da Educação. **Resolução CNE/CES nº 9**, de 29 de setembro de 2004. Institui as Diretrizes Curriculares Nacionais do Curso de Graduação em Direito e dá outras providências. Disponível em: [http://portal.mec.gov.br/cne/arquivos/pdf/rces09\\_04.pdf](http://portal.mec.gov.br/cne/arquivos/pdf/rces09_04.pdf). Acesso em: 12 ago. 2018.

OAB RECOMENDA: **A luta pela advocacia brasileira pela proteção da educação jurídica**. 7ª ed. Brasília: OAB, Conselho Federal, 2022.

OAB. Exame da Ordem. **Dados Estatísticos. 2021.1** – XXXII EOU – Desempenho por IES e Campus. Disponível em:

<https://examedeordem.oab.org.br/DadosEstatisticos>. Acesso em: 02 ago. 2023.

SANTOS, B. de S. **A universidade no século XXI**: para uma reforma democrática e emancipatória da universidade. 3ª ed. São Paulo: Cortez, 2011.

SILVEIRA, V. O. de; SANCHES, S. N. Núcleo de Prática Jurídica: necessidade, implementação e diferencial qualitativo. **Pensar**. Fortaleza, v. 18, n. 2, p. 629-657, mai./ago. 2013. Disponível em: <https://ojs.unifor.br/rpen/article/view/2706>. Acesso em: 12 ago. 2023.

SIMONETTI, J. A. A luta da advocacia brasileira pela proteção da educação jurídica. In: **OAB Recomenda**: A luta pela advocacia brasileira pela proteção da educação jurídica. 7ª ed. Brasília: OAB, Conselho Federal, 2022. p.3/8.

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA. **Núcleo de Práticas Jurídicas**. Disponível em <http://www.direito.unb.br/npj/apresentacao-npj>. Acesso em: 12 ago. 2023.

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO. Faculdade de Direito de Ribeirão Preto. **Núcleo de Assessoria Jurídica Popular de Ribeirão Preto (NAJURP)**. Disponível em <https://www.direitorp.usp.br/cultura-e-extensao/najurp/>. Acesso em: 12 ago. 2023.

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO. Faculdade de Direito. **Departamento Jurídico XI de agosto**. Disponível em: <https://www.djxideagosto.org/quem-somos>. Acesso em: 12 ago. 2023.

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO. Faculdade de Direito. **Núcleo de práticas jurídicas de Direitos Humanos**. Disponível em: <https://direito.usp.br/grade-atividade-academica-complementar/2d63cb73151d>. Acesso em: 12 ago. 2023.

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO. Faculdade de Direito. **Portaria GDI 05/2021**. Cria o Núcleo de Prática Jurídica da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. Disponível em [https://www.direito.usp.br/pca/arquivos/921adfdbc225\\_portaria-gdi-05-2021-nucleo-pratica-juridica.pdf](https://www.direito.usp.br/pca/arquivos/921adfdbc225_portaria-gdi-05-2021-nucleo-pratica-juridica.pdf). Acesso em 12 ago. 2023.

UNIVERSIDADE ESTADUAL DE MARINGÁ. Centro de Ciências Sociais Aplicadas. **Projeto Pedagógico do Curso de Graduação em Direito**. 2022. Disponível em: [http://www.pen.uem.br/site/public/assets/files/19944F3D475A0C509C267FE117F4A9F8/20230524\\_140546-direito.pdf](http://www.pen.uem.br/site/public/assets/files/19944F3D475A0C509C267FE117F4A9F8/20230524_140546-direito.pdf) Acesso em: 12 ago. 2023.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE MATO GROSSO DO SUL. **Prática Jurídica da Faculdade de Direito da UFMS**. Escritório Modelo de

Assistência Jurídica. Disponível em: <https://praticajuridica.ufms.br/>. Acesso em: 12 ago. 2023.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE RONDÔNIA. **Núcleo de Práticas Jurídicas**. Disponível em: <https://npj.unir.br/homepage>. Acesso em: 11 ago. 2023.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE RONDÔNIA. **Projeto Pedagógico do Curso de Direito**. Campus da UNIR em Cacoal. Cacoal/RO, 2015. Disponível em: <https://depdircacoal.unir.br/pagina/exibir/12508>. Acesso em: 11 ago. 2023.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SERGIPE. **Proposta do novo projeto pedagógico do curso de Direito**. São Cristóvão/SE, 2010. Disponível em: [https://www.sigaa.ufs.br/sigaa/public/curso/ppp.jsf?lc=pt\\_BR&id=320226](https://www.sigaa.ufs.br/sigaa/public/curso/ppp.jsf?lc=pt_BR&id=320226). Acesso em: 11 ago. 2023.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE TOCANTINS. **Projeto Pedagógico do Curso de Bacharelado em Direito**. Câmpus de Palmas (Atualização 2023). Palmas/TO, 2023. Disponível em: <https://docs.uft.edu.br/share/s/cfGShBr9Sdqi-5D4yZTluw>. Acesso em: 11 ago. 2023.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ. **Núcleo de Prática Jurídica**. Disponível em: <https://fadir.ufc.br/pt/nucleo-de-praticas-juridicas/>. Acesso em: 12 ago. 2023.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESPÍRITO SANTO. **Núcleo de Prática Jurídica**. Disponível em: <https://atendimentojuridico.ufes.br/>. Acesso em: 12 ago. 2023.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL. Faculdade de Direito. Resolução nº 03/2021. **Regimento do Serviço de Pesquisa e Preparação Profissional**. Disponível em: <http://www.ufrgs.br/direito/gerenciador/uploads/Resolucao%2003.2021%20Regimento%20do%20SPPP.pdf>. Acesso em: 12 ago. 2023.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL. **Serviço de Assessoria Jurídica Universitária**. Disponível em: <http://www.ufrgs.br/saju/>. Acesso em: 12 ago. 2023.

## ***O uso de metodologias ativas para educar em Direitos Humanos***

---

***Fernanda dos Santos Ueda<sup>1</sup>***

***Joyce Bittencourt Teixeira de Oliveira<sup>2</sup>***

***Yasmin Moreira Vieira de Souza<sup>3</sup>***

### **1. Introdução**

O processo de ensino-aprendizagem em ciências policiais passou por significativas transformações nas últimas décadas, refletindo a complexidade crescente das funções policiais e a evolução das demandas sociais. Tradicionalmente, o ensino policial baseava-se em uma abordagem expositiva, centrada no docente como principal transmissor de conhecimento numa trajetória retilínea de comunicação. Entretanto, o contexto contemporâneo exige uma didática mais dinâmica e integrada, que promova o desenvolvimento de competências práticas e críticas essenciais para a atuação no campo da segurança pública (Diesel; Baldez; Martins, 2017).

A incorporação de metodologias ativas no ensino das ciências policiais destaca-se como uma alternativa eficaz para promover uma aprendizagem significativa, onde o aluno assume o protagonismo na construção do conhecimento (Moran, 2017). Essa abordagem pedagógica está alinhada às exigências contemporâneas da formação profissionalizante, especialmente após as diretrizes estabelecidas pela Base Nacional Comum Curricular (BNCC) em 2018 e pela Matriz Curricular Nacional para Ações Formativas dos Profissionais da Área de Segurança Pública (SENASP) (BRASIL, 2014). Esses documentos traçaram diretrizes pedagógicas

---

<sup>1</sup> Doutora (2020) e Mestra em Educação (2011) pela Universidade de Sorocaba (UNISO). Bacharel em Direito pela Instituição Toledo de Ensino de Bauru (ITE). Coordenadora do Centro de Estudos Superiores da Polícia Civil – CESPC e Professora concursada da Academia de Polícia Civil de Estado de São Paulo. Delegada de Polícia do Estado de São Paulo. E-mail: fernandaueda@uol.com.br.

<sup>2</sup> Mestranda do Programa de Mestrado interdisciplinar em Direitos Humanos com ênfase em Segurança Pública pela Universidade Federal de Goiás (UFG). Bacharel em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC/SP) e em Filosofia pela Universidade de São Paulo (USP). E-mail: joycebittencourt1983@gmail.com

<sup>3</sup> Bacharel em Direito pela Universidade de Sorocaba (UNISO). Pós-graduada em Ciências Criminais pela Faculdade de São Vicente - FSV. E-mail: yasminmoreiravieira@gmail.com

inovadoras para a aplicação de metodologias no ensino das Ciências Policiais.

Este trabalho analisa o desenvolvimento e o impacto das metodologias ativas no ensino-aprendizagem em Direitos Humanos dentro da área de conhecimento Ciências Policiais, com foco na experiência da Academia de Polícia Civil (ACADEPOL) de São Paulo, que serve como um exemplo de implementação dessas abordagens no contexto educacional policial.

## **2. O papel das Ciências Policiais no ensino profissionalizante**

As ciências policiais constituem um campo de conhecimento multidisciplinar, integrando aspectos jurídicos, investigativos, administrativos e operacionais. Este campo é composto por elementos provenientes de diversas áreas do saber, como o direito, a criminologia, a administração pública e a sociologia, oferecendo uma visão abrangente e integrada das atividades relacionadas à segurança pública. Em reconhecimento à sua relevância e especificidade, as Ciências Policiais foram oficialmente incluídas como área de conhecimento pelo Ministério da Educação (MEC), conforme o Processo n.º 23123.007756/2017-45, com homologação formal em 09 de junho de 2020 (DOU 109, seção 1, p. 22). Essa inclusão reflete a consolidação de um campo que, ao reunir saberes de diversas disciplinas, resulta em uma nova e estruturada área do conhecimento voltada para a formação e atuação de profissionais na área de segurança pública.

Devido à sua natureza complexa como campo multidisciplinar, as ciências policiais não apenas proporcionam uma visão ampla das atividades ligadas à segurança pública, mas também demandam uma formação que vá além da simples transmissão de teorias. A inclusão formal desse campo pelo Ministério da Educação reconheceu sua relevância e consolidou-o como uma área autônoma do conhecimento. No entanto, a formação dos profissionais desse setor deve continuar a evoluir para responder às exigências crescentes da sociedade contemporânea. A abordagem estritamente teórica já não é suficiente. Considerando a natureza multifacetada e dinâmica das funções policiais — que abrangem desde aspectos jurídicos até operacionais —, é crucial que o processo formativo esteja em sintonia com práticas pedagógicas que preparem os futuros policiais para atuar com eficácia nas diversas e complexas situações da realidade social. Isso inclui enfrentar o aumento da criminalidade, proteger os direitos humanos e atender à crescente demanda por serviços de segurança pública (Ueda, 2011). Portanto, a preparação desses profissionais deve integrar teoria e prática, promovendo o

desenvolvimento de habilidades críticas, reflexivas e operacionais para que possam enfrentar de forma adequada os desafios emergentes da sociedade.

Neste sentido, o ensino profissionalizante nas ciências policiais deve ir além da tradicional instrução em sala de aula, buscando métodos que promovam o pensamento crítico, a resolução de problemas e a capacidade de tomar decisões sob pressão. As metodologias ativas, como a aprendizagem baseada em problemas (ABP) e as simulações práticas, têm se mostrado ferramentas poderosas para atingir esses objetivos (Santos, 2022).

### **3. Metodologias ativas e o protagonismo do aluno**

A implementação de metodologias ativas no contexto do ensino policial visa promover o engajamento dos alunos, tornando-os agentes ativos no processo de aprendizagem (Souza; Iglesias; Filho, 2014). Diferentemente do modelo tradicional, onde o professor é o centro do processo educacional, nas metodologias ativas o foco desloca-se para o aluno, que participa ativamente da construção do conhecimento.

Calcada em pilares pedagógicos, as metodologias ativas buscam uma didática bilateral para edificação de saberes capilarizados entre professores (intermediadores) e alunos, alçados a um papel mais ativo no processo de ensino-aprendizagem. As quais são construídas tendo o aluno como centro do processo de aprendizagem, na problematização da realidade e reflexão; no professor-líder como mediador, facilitador e ativador e, principalmente, na inovação. (Ueda, 2011).

Um exemplo dessa prática é a sala de aula invertida, que desafia os alunos a se prepararem previamente para as discussões em sala de aula, proporcionando um ambiente onde o conteúdo é aplicado em situações práticas. Essa abordagem tem se mostrado eficaz, especialmente em disciplinas como a investigação criminal, onde a prática simulada permite que os alunos desenvolvam habilidades essenciais para sua atuação profissional (Eugênio, 2020).

Além disso, a aprendizagem baseada em problemas (ABP) tem sido amplamente adotada em academias policiais. Essa metodologia expõe os alunos a cenários realistas, onde devem identificar e solucionar problemas de maneira colaborativa. O uso de estudos de caso, especialmente em áreas como o direito penal e o gerenciamento de crises, permite que os alunos apliquem o conhecimento teórico em situações que espelham os desafios enfrentados no cotidiano policial (Ueda; Pereira; Souza, 2021).

#### **4. Desafios na implementação de novas metodologias**

Embora os benefícios das metodologias ativas sejam amplamente reconhecidos, a sua implementação no contexto das ciências policiais enfrenta uma série de desafios que não podem ser subestimados. Um dos principais obstáculos está relacionado à resistência à mudança, tanto docente, quanto discente. Muitos professores, cuja formação foi solidificada em modelos tradicionais de ensino, frequentemente encontram dificuldades para adaptar suas práticas pedagógicas às exigências mais dinâmicas e interativas das metodologias ativas (Cunha, 2006; Moran, 2017). Essa transição exige não apenas uma mudança na abordagem didática, mas também a reformulação de atitudes profundamente enraizadas no ensino expositivo, no qual o professor é visto como o único detentor do conhecimento e o aluno como receptor passivo.

A resistência, no entanto, não é exclusiva dos professores. Para muitos alunos, acostumados a um modelo passivo de aprendizagem, o protagonismo exigido pelas metodologias ativas pode ser inicialmente incômodo (Cunha, 2006). Esse novo papel demanda maior autonomia, envolvimento e responsabilidade no processo de construção do conhecimento, o que pode gerar desconforto e colidir com certa apatia para edificação bilateral de saberes.

Superar essas barreiras demanda um esforço coordenado de diversas frentes. A formação continuada dos docentes é um fator essencial para garantir que os professores desenvolvam as competências necessárias para integrar essas novas metodologias de maneira eficaz em sua prática pedagógica (Cunha, 2006; Moran, 2017). O desenvolvimento profissional deve incluir não apenas a capacitação técnica, mas também o incentivo ao repensar de suas práticas de ensino, promovendo uma mentalidade aberta à inovação e à flexibilidade didática.

Além disso, a adequação das matrizes curriculares deve ser um ponto central desse processo de transformação. É necessário que as matrizes contemplem o uso de metodologias ativas de forma sistemática e não apenas como iniciativas pontuais. Isso exige uma reformulação curricular que priorize a aprendizagem ativa, integrando teoria e prática de maneira contínua, e que valorize a avaliação formativa, onde o feedback constante se torna um instrumento de aprendizagem para o aluno (Moran, 2017).

Por fim, para que a adoção dessas metodologias seja sustentável e eficaz, é imperativo que haja um compromisso institucional em modernizar a infraestrutura das academias policiais. O acesso a tecnologias de ensino, a criação de espaços colaborativos e a implementação de ferramentas digitais

não são apenas desejáveis, mas fundamentais para a evolução do ensino policial.

## 5. A experiência da ACADEPOL de São Paulo

A Academia de Polícia Civil do Estado de São Paulo (ACADEPOL) tem se destacado como pioneira na implementação de metodologias ativas no ensino das ciências policiais. Embora já utilizasse abordagens práticas em diversas disciplinas, foi em 2023 que a instituição adotou, de maneira estruturada e institucional, um novo modelo curricular, no qual as metodologias ativas passaram a ocupar um lugar de maior relevância.

É importante ressaltar que as disciplinas práticas não eram novidade no currículo da ACADEPOL antes da adoção formal dessas metodologias. Desde 2001, atividades participativas como o Gerenciamento de Crises e, a partir de 2004, o Teatro do Oprimido (Ueda, 2011) já faziam parte do treinamento dos futuros policiais, com forte enfoque na andragogia. Essas iniciativas introduziram práticas pedagógicas que combinavam teoria e aplicação prática, buscando preparar os alunos para os desafios reais que enfrentariam em suas funções. Disciplinas como Exercício de Prevenção à Violência Doméstica e Exercício de Polícia Judiciária também empregavam simulações de atendimentos, integrando a teoria com práticas simuladas de situações cotidianas da atividade policial. Esses métodos não apenas garantiam a absorção do conhecimento técnico, mas também fomentavam o desenvolvimento de habilidades interpessoais e de comunicação, essenciais para uma atuação policial eficiente e humanizada (Ueda; Pereira; Souza, 2021).

Figura 1 – Organograma de Gestão e Planejamento da ACADEPOL



Fonte: Cadernos da Defensoria Pública do Estado de São Paulo (UEDA, 2024)

A partir de janeiro de 2023, a ACADEPOL deu início a um processo de atualização abrangente de todo o currículo dos cursos de formação,

aperfeiçoamento e pós-graduação vinculados ao sistema formal de ensino. Esse processo foi conduzido de maneira escalonada, começando pela redefinição das matrizes curriculares, seguida pela revisão dos projetos político-pedagógicos dos cursos de especialização e, finalmente, pela elaboração dos planos de aula. A nova estrutura incorpora, de forma explícita, a avaliação formativa e somativa, garantindo um processo de ensino-aprendizagem mais dinâmico, contínuo e reflexivo, em sintonia com as necessidades contemporâneas da segurança pública.

No ano de 2024, houve a capacitação em cursos de formação de 3536 (três mil, quinhentos e trinta e seis) policiais civis dentre delegados de polícia, médicos-legistas, escrivães e investigadores de polícia. Pela primeira vez no Estado de São Paulo, houve a inclusão de pós-graduação *lato sensu* para as carreiras de delegados e médicos-legistas. Os quais, respectivamente, tiveram especialização em Direitos Humanos e Segurança Pública e Medicina Legal e Perícias Forenses. É importante salientar que se trata de cursos de pós-graduação devidamente aprovados pelo Conselho Estadual de Educação e integram o sistema formal de ensino.

Para efetivar a mudança de paradigmas houve a capacitação de amplo quadro docente com oferecimento do Curso de Metodologias Ativas que ofertou a vivência pedagógica das práticas didáticas de metodologias para utilização. Para efetivação das mudanças, mais de 60% do quadro docente foi atualizado.

## **6. Metodologias ativas para educar em Direitos Humanos**

O ensino de Direitos Humanos nas instituições de formação policial é fundamental para garantir que os profissionais da segurança pública estejam preparados para lidar com questões éticas e sociais de forma justa e equilibrada. Na Academia de Polícia Civil do Estado de São Paulo (ACADEPOL), o uso de metodologias ativas no ensino de Direitos Humanos tem se mostrado uma ferramenta eficaz para promover uma compreensão mais profunda e crítica dos princípios que regem a atuação policial em uma sociedade democrática.

Historicamente, o ensino de Direitos Humanos foi abordado de maneira teórica e expositiva nas academias policiais. No entanto, esse formato tradicional muitas vezes limitava a reflexão crítica e o engajamento dos alunos com o conteúdo. Com a adoção das metodologias ativas, a ACADEPOL tem buscado transformar o aprendizado de Direitos Humanos, integrando teoria e prática de maneira dinâmica, com o objetivo de desenvolver nos futuros policiais uma consciência ética e uma atitude de

respeito aos direitos fundamentais (Mota, 2022) A seguir serão destacadas algumas áreas específicas:

A disciplina **“Feminicídio e a Investigação sob a Perspectiva de Gênero”** (Mota, 2022) existe dentro do Programa de pesquisa e capacitação continuada em Feminicídio que tem dois eixos de atividade: a disciplina Feminicídio e a Investigação sob a Perspectiva de Gênero e o Grupo de Estudos de mesmo nome. (Portaria Acadepol 42/2018). A disciplina foi formatada através de uma pesquisa-ação que procurava especializar a atuação do policial na investigação de mortes violentas de mulheres.

Para cumprimento do conteúdo programático indicado pelo grupo de estudos, a disciplina conta com carga horária isolada e específica, buscando consolidar o adequado tratamento para os homicídios contra as mulheres em que existe violência de gênero por laços de afetividade e por misoginia decorrente de menosprezo e discriminação à condição de mulher. (SÃO PAULO, 2019) A implantação da disciplina foi detalhada e, após seu início, foi reconhecida como uma boa prática institucional pelo Prêmio CASOTECA do Fórum Brasileiro de Segurança Pública (2019). O instrumental utilizado pelos professores finca-se em debate (roda de discussão), aula dialogada e 3 estudos de caso.

Para trabalhar a temática da violência de gênero. A disciplina **“Atendimento à Mulheres em situação de vulnerabilidade”** No início de 2017 foi edificada a disciplina através da observação de um grupo de oito professoras da ACADEPOL. Reconfigurada em 2024, a prática pedagógica consiste em 8 horas-aula, aplicadas preferencialmente num único dia. No período da manhã, módulo I, são ministradas aulas teóricas com fito de passar os conhecimentos necessários para o atendimento de vítimas (mulheres) de violência doméstica e crimes sexuais. São fornecidos dados sobre legislação pertinente, principalmente a Lei Maria da Penha, Lei 11.340/06, com o detalhamento das formas de violência (psicológica, física, sexual, patrimonial e institucional) e normativas institucionais, apresentando-se também os aspectos sociais e históricos que balizam e dão existência à violência contra o gênero feminino. No período da tarde, módulo II, os alunos, independentemente de seu gênero, passam por dinâmicas imersivas para o atendimento de uma vítima (mulher) que necessita de atendimento para registro de boletim de ocorrência. Aqui são utilizadas simulações encabeçadas por vários professores em acompanhamento individual e devolutiva pessoal.

A Academia de Polícia “Dr. Coriolano Nogueira Cobra” - ACADEPOL implantou, com a Portaria 113/2021, o **Programa de Pesquisa e Capacitação Continuada dos Policiais Cíveis do Estado de São Paulo em Sistema de Justiça Criminal sob a ótica de Gênero e Orientação**

**Sexual em 17 de novembro de 2021.** O programa é composto por ações de pesquisa e capacitação dos policiais civis, ou seja, cria o Grupo de Estudos sobre Gênero e formaliza a disciplina correlata em todas as áreas de atuação da ACADEPOL.

No que tange à população LGBTQIAPN+ (Lésbicas, Gays, Bissexuais, Transgêneros, Travestis e Transexuais, Queers, Intersexuais, Assexuais, pansexuais, Gênero Neutro etc.) a ACADEPOL conta com a **disciplina Sistema de Justiça Criminal sob a ótica de Gênero e Orientação Sexual** que foi inserida nas matrizes curriculares a partir de agosto de 2021, figurando como núcleo individual dentro do eixo Direitos Humanos. Trata-se de matéria autônoma que versa sobre todos os aspectos da atividade policial direcionados às pessoas da diversidade de gênero e orientação sexual. Trata das terminologias, legislação e procedimentos policiais com foco na população LGBTQIAPN+ (lésbicas, gays, bissexuais, Transgêneros, "Queers", intersexuais, assexuais, pansexuais, gênero neutro e o + que significa todo o espectro de diversidade de gênero e orientação sexual). A disciplina tem metodologia multitransdisciplinar e congloera os inúmeros aspectos do atendimento e investigação com perspectiva interseccional de diversidade de gênero dos crimes praticados contra e pela população LGBTQIAPN+. As metodologias ativas aqui desempenham papel importantíssimo para a desmistificação de preconceitos e vieses prejudiciais ao conhecimento em Direitos Humanos, sendo utilizados estudos de caso, Phillips 66, e aula dialogada.

Impende-se salientar que a disciplina Sistema de Justiça Criminal sob a ótica de Gênero e Orientação Sexual já foi **premiada com o Selo Práticas Inovadoras do Fórum Brasileiro de Segurança Pública - FBSP 2021-2022** por implementar o olhar multidisciplinar e acurado sobre as temáticas de gênero, tendo sido escrutinada por **observadores externos** indicados pelo FBSP que *in loco* puderam aferir a prática pedagógica sendo aplicada. No mesmo sentido, atualmente a disciplina encontra-se selecionada para a fase presencial do **Prêmio Innovare**.

Na disciplina geral de **Direitos Humanos** os conteúdos foram totalmente reformulados nos meses de novembro de 2023 a fevereiro de 2024 incluindo novos temas como povos originário, pessoas com deficiência (com destaque para o espectro autista) e idosos com utilização diversificada de metodologias ativas desde Phillips 66 até sala de aula invertida.

## **7. Considerações finais**

A experiência de ensino-aprendizagem em ciências policiais no contexto da ACADEPOL sublinha a necessidade premente de adaptação

pedagógica às demandas contemporâneas da segurança pública. A introdução das metodologias ativas apresentou variações significativas em termos de aceitação por parte de docentes e discentes. De acordo com os dados da Coordenação Pedagógica, o perfil pessoal do professor foi identificado como um fator determinante para o sucesso da implementação dessas práticas pedagógicas. Características como flexibilidade e habilidade de mediação emergiram como elementos-chave para alcançar bons resultados favoráveis a médio e longo prazo.

A transformação estrutural no desenvolvimento das aulas se revelou não apenas como uma ferramenta pedagógica eficaz, mas como uma resposta necessária à crescente complexidade das funções policiais e às exigências sociais atuais. A integração de metodologias ativas não só promove o desenvolvimento de habilidades críticas e operacionais, como também enfrenta obstáculos que precisam ser superados por meio da capacitação contínua dos docentes e da reformulação das matrizes curriculares.

A experiência da ACADEPOL comprova que, apesar dos desafios, a inovação pedagógica pode proporcionar uma aprendizagem significativa e efetiva, formando profissionais mais preparados para enfrentar os desafios emergentes da sociedade, como a defesa dos direitos humanos e o atendimento às crescentes demandas por serviços de segurança pública. Portanto, a continuidade no aprimoramento dessas práticas pedagógicas inovadoras é essencial para assegurar que os futuros policiais estejam capacitados para responder de maneira eficaz e ética às exigências de uma sociedade em constante transformação.

## **Referências**

- BRASIL. Matriz curricular nacional para ações formativas dos profissionais da área de segurança pública. **Secretaria Nacional de Segurança Pública**. Andréa da Silveira Passos (Org.). [et al.]. 2014. Disponível em: <https://www.bibliotecadeseguranca.com.br/livros/matriz-curricular-nacional-para-acoes-formativas-dos-profissionais-de-area-de-seguranca-publica>.
- CUNHA, M. I. Docência na universidade, cultura e avaliação institucional: saberes silenciados em questão. **Revista Brasileira de Educação**, Rio de Janeiro, v. 11, n. 32, p. 258-271, 2006. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rbedu/v11n32/a05v11n32.pdf>.
- DIESEL, A.; BALDEZ, A. L.; MARTINS, R. X. Metodologias ativas para o ensino superior: uma análise da literatura. **Revista Diálogo Educacional**, Curitiba, v. 17, n. 54, p. 268-286, 2017. Disponível em: <https://revistas.pucpr.br/dialogoeducacional/article/view/24938>.

EUGÊNIO, J. C. **Integração de tecnologias educacionais na formação continuada do policial civil**. Dissertação (Mestrado em Tecnologias da Informação e Comunicação), Universidade Federal de Santa Catarina, 2020. Disponível em: <https://repositorio.ufsc.br/handle/123456789/220265>.

MORAN, J. Metodologias ativas e modelos híbridos na educação. **Revista Novas Tecnologias Digitais**, Curitiba, p. 23-35, 2017. Disponível em: [https://www.academia.edu/35495609/Metodologias\\_Ativas\\_e\\_Modelos\\_H%C3%ADbridos\\_na\\_Educa%C3%A7%C3%A3o](https://www.academia.edu/35495609/Metodologias_Ativas_e_Modelos_H%C3%ADbridos_na_Educa%C3%A7%C3%A3o).

MOTA, J. R. G. A formação em direitos humanos a partir de um olhar sobre o corpo docente da Academia da Polícia Civil de São Paulo. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, São Paulo, v. 16, ed. especial, p. 108-127, 2022. DOI: 10.31060/rbsp.2022.v16.n1.1523. Disponível em: <https://www.forumseguranca.org.br/rbsp/edicoes/16-edicao-especial>.

SANTOS, R. G. B. **Processo de aprendizagem profissional dos policiais formadores da escola superior de polícia civil do distrito federal: proposição de materiais pedagógicos alinhados aos preceitos da aprendizagem baseada em problemas**. Dissertação (Mestrado Profissional em Educação), Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Brasília, 2022. Disponível em: <http://repositorio.ifb.edu.br/handle/123456789/1590>.

SOUZA, C. S.; IGLESIAS, A. G.; FILHO, A. P. Estratégias inovadoras para métodos de ensino tradicionais. **Revista Ribeirão Preto**, v. 47, n. 3, p. 284-292, 2014. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/rmrp/article/view/85314>.

UEDA, F. dos S. **Metodologias ativas como catalisador do processo de ensino-aprendizagem na ACADEPOL**. Cadernos da Defensoria Pública do Estado de São Paulo. Escola da Defensoria Pública do Estado de São Paulo. –v. 1, n. 1. 2024.

UEDA, F. dos S.; PEREIRA, R. B. G.; SOUZA, L. E. Relatos de Experiências no Ensino Policial. **Diálogos: educação & direito**. Salto, SP: Fox Tablet, 2021. p. 105-121.

UEDA, F. dos S. **Atividade participativa na formação de policiais: o direito e a educação no cotidiano escolar do policial civil**. 2011. 141 f. Dissertação (Mestrado) – Universidade de Sorocaba, Programa de Pós-graduação em Educação, 2011.

## ***Críticas a uma educação heteronormativa: as relações entre a pedagogia do armário e a saúde mental***

---

---

***Carla Leitão da Silva<sup>1</sup>***

***Carolina Agostinho de Jesus<sup>2</sup>***

***Lucas Gabriel Brito de Oliveira<sup>3</sup>***

### **Introdução**

Os diversos aspectos associados ao que é imposto como sendo homem e/ou mulher, ou seja, de forma binária, sempre impôs como as pessoas deveriam se portar diante de diversas esferas sociais. Essas imposições sempre foram pautadas em características biológicas, refletindo assim nos comportamentos que deveriam ser seguidos e aceitos diante da sociedade. Nesse sentido, os determinantes que vão desde as cores que se deve usar, como nas vestimentas, por exemplo, são ditas como exclusivas de um determinado gênero, encaixando-as assim em padrões heteronormativos (Oliveira, 2017). Portanto:

A heteronormatividade visa regular e normatizar modos de ser e de viver os desejos corporais e a sexualidade. De acordo com o que está socialmente estabelecido para as pessoas, numa perspectiva biologicista e determinista, há duas – e apenas duas – possibilidades de locação das pessoas quanto à anatomia sexual humana, ou seja, feminino/fêmea ou masculino/macho (Petry; Meyer, 2011).

Nessa perspectiva, Judith Butler descreve:

Se alguém “é” uma mulher, isso certamente não é tudo o que esse alguém é; o termo não logra ser exaustivo, não porque os traços predefinidos de gênero da “pessoa” transcendam a parafernália específica de seu gênero, mas porque o gênero nem sempre se constituiu de maneira coerente ou consistente nos diferentes contextos históricos, e porque o gênero estabelece interseções com modalidades

---

<sup>1</sup> Mestra em Educação, Universidade Federal de São Carlos (UFSCar-Sorocaba), E-mail: carlaleitaobio@gmail.com

<sup>2</sup> Mestra em Ensino de Ciências e Matemática, Universidade Estadual de Maringá (UEM). E-mail: admcarolinaagostinho@gmail.com

<sup>3</sup> Mestre em Engenharia de Produção, Universidade Federal de São Carlos (UFSCar-Sorocaba), E-mail: lgboliveiral@gmail.com

raciais, classistas, étnicas, sexuais e regionais de identidades discursivamente constituídas. Resulta que se tornou impossível separar a noção de “gênero” das interseções políticas e culturais em que invariavelmente ela é produzida e mantida (Butler, 2003, p. 20).

Corroborando com esse pensamento, Teresa de Lauretis intitula as relações que envolvem as diferenciações entre homem e mulher no âmbito social de “sistema de sexo-gênero” (Lauretis, 1994, p. 213), ou seja, “gênero é um produto de diferentes tecnologias sociais, tais como internet, rádio, televisão [...] e de diversas práticas críticas institucionalizadas, bem como práticas da vida cotidiana” (Pereira, 2009, p. 486).

Ao escrever sobre o poder que é exercido em diversos contextos sociais, Michael Foucault (1999), cita que a sexualidade é um dos dispositivos que sofre maior controle. O autor relata que as práticas sexuais sempre foram objetos de repressão, principalmente no tocante como “energias inúteis, a intensidade dos prazeres e as condutas irregulares”. Posto isso, as formas de controlar a sexualidade serviam como métodos de impedir práticas que fugissem da normativa familiar heterossexual (Carvalho; Oliveira, 2017).

Nesse sentido, as instituições escolares podem ser consideradas também como um espaço controlador dos corpos dos indivíduos, seguindo a lógica do binarismo. (Louro, 2000a). Dornelles e Dal’Igna (2015) apontam que a heteronormatização do gênero no contexto escolar acontece, pois, esse ambiente ao lidar com a adolescência, acaba seguindo a única lógica que as autoras chamam de sexo-gênero-prática sexual. Isso ocorre pois tem-se a ideia de que nesse período há o início da curiosidade e do prazer relacionados à sexualidade, sem levar em consideração que os acontecimentos desses momentos podem variar entre os indivíduos.

Em uma percepção histórica, o ambiente escolar sempre teve preceitos que favoreciam as situações homogêneas, como por exemplo, todos pertencentes à mesma classe social, se identificando como heterossexuais e na mesma faixa etária. Portanto, muitos ainda defendem que para uma melhor aprendizagem, os alunos necessitariam apresentar características igualitárias entre si, pensamento esse que acaba por segregar o espaço escolar (Seffner, 2013).

Nesse contexto, quando o espaço escolar reproduz imposições heteronormativas, acaba agindo como um reflexo de ações que são também conduzidas em outros espaços, ou seja, o que acontece na escola advém de concepções adquiridas em instituições religiosas, familiares e midiáticas que influenciam na vigilância dos comportamentos, principalmente no tocante a sexualidade (Oliveira; Ferrari, 2021).

Como consequência da constante censura da sexualidade na escola, principalmente aquelas que fogem do padrão heterossexual, as práticas que são a ela relacionadas acontecem por meio da ocultação. Mesmo assim, esses fatores não são suficientes para barrar o sentimento de se sentir curioso e interessado. Diante disso, esses sujeitos se sentem obrigados a se submeter a situações que envolvem “o silêncio, a dissimulação ou a segregação” (Louro, 2000b, p. 18), fatores esses que estimulam a LGBTfobia (Louro, 2000b).

### **A pedagogia do armário**

A significação da palavra armário como sendo um dispositivo controlador tanto da representatividade como da expressão afetiva e sexual, vem sendo usada desde o fim da Segunda Guerra Mundial. O uso do vocábulo nesse sentido, descreve principalmente o “se esconder”, ou seja, não revelar – seja por medo, vergonha, ou outros fatores - aquilo que se é verdadeiramente (Novo, 2015 *apud* Seidman, 2002). Nessa perspectiva:

A obra de Sedgwick permite compreender o armário como o mecanismo que regula a existência de lésbicas e gays nas diferentes esferas sociais. É uma metáfora para a relação das/os sujeitas/os com o meio, e não para uma condição existencial, assumindo dinâmicas próprias em cada contexto histórico e social. O armário representa, desse modo, um regime que determina como, quando e qual homossexualidade é enunciada, bem como quem está em posição de fazê-lo (Novo, 2015, p. 134).

Já a expressão “sair do armário”, não tem registro de uso como significado de revelar a sexualidade antes da década de 60. Antes desse período, a frase era remetida a mulheres que se apresentavam como debutantes em festas sociais. Assim sendo, quando começou a ser utilizada na cultura ocidental, o sair do armário era acompanhado também do vocábulo “ter um esqueleto no armário”, fazendo alusão também a demais segredos (Drescher, 2014).

Mesmo após acontecer o processo da chamada “saída do armário”, muitos ainda vivenciam situações às quais ainda estão presos a elas. É como se mesmo após deixar o *closet*, partes do indivíduo ainda precisassem permanecer engavetados. Essa situação é narrada por Sedgwick (2007, p. 22) que descreve que “até entre as pessoas mais assumidamente gays há pouquíssimas que não estejam no armário com alguém que seja pessoal, econômica ou institucionalmente importante para elas”, ou seja, essa pessoa convive com outras às quais a sua expressão afetiva e sexual ainda não é expressa totalmente.

Em virtude disso, Junqueira (2012) nomeia situações de vigilância, exclusão e preconceito pautados na LGBTobia dentro das escolas de pedagogia do insulto, que se transforma no que o autor descreve também como a pedagogia do armário. Nesse contexto, Barreiros (2017, p. 16) complementa que “a escola não tem se mostrado preparada para lidar com questões de sexualidades e identidades de gênero, dificultando assim o acesso e permanência de pessoas que [...] diferenciam do padrão heteronormativo”

Assim sendo, intermediados pela pedagogia do insulto e do armário, pessoas em idade escolar por muitas vezes se veem obrigadas a lidar com situações desgastantes impostas pelas normas heterossexistas. As hierarquias impostas nesse contexto sempre vêm acompanhados de exposição e apelidos que buscam a diminuição do indivíduo, muitas vezes camufladas de “brincadeiras”. Seguindo essa lógica, meninos não podem demonstrar características que por norma são femininas e vice-versa (Junqueira, 2012).

Bido, Furlin e Graupe (2024, p. 6) ao discutirem sobre a pedagogia de gênero no contexto escolar atual, apontam que:

Embora, hoje, não se tenha aparentemente um currículo que separe disciplinas, os conteúdos que segregam nem sempre estão inscritos em documentos, mas funcionam de forma sutil, menos delimitada, onde não há um limite ou uma separação, por meio de práticas, representações e normas que chamamos de pedagogias de gênero. Essas pedagogias são sutilmente mobilizadas no ambiente escolar, dentro e fora da sala de aula, assim como se mostram presentes no conteúdo dos livros didáticos, nas normas e organizações da escola, no pensamento social coletivo, esculpido e incorporado no imaginário de agentes que integram a comunidade escolar.

Diante do exposto, para combater o heterossexismo no ambiente escolar, é fundamental que professores e gestores se sintam apoiados, com currículos e livros didáticos adequados. Além disso, é crucial que os objetivos educacionais sejam claros, promovendo uma educação inclusiva, livre de preconceitos e exclusões. Muitas pessoas enfrentam situações violentas em seus lares, e, por isso, a escola deve atuar como um espaço de acolhimento. Assim, é dever da comunidade escolar refletir sobre os caminhos a seguir para garantir uma educação que atenda a todos os indivíduos (Junqueira, 2013; Sonetti; Garcia, 2020).

Logo, uma educação que combate a heteronormatividade não beneficia apenas aos alunos e professores LGBTQIA+, mas todos os demais. A escola ao ensinar por intermédio de concepções não hegemônicas, dissemina conhecimentos que auxiliam no respeito e na não exclusão de todas as formas

existentes. Consequentemente, com a diminuição de formas de violência na escola, a saúde mental desses indivíduos possui menos possibilidade de ser afetada (Sonetti; Garcia, 2020).

### **Pedagogia do armário e saúde mental**

De acordo com Foucault (1979), em meados dos anos 1870, médicos, em especial os ligados à psiquiatria, começaram a enxergar a homossexualidade como um possível objeto de estudo dentro desse campo. Isso acabaria levando a sexualidade fora das práticas heterossexuais como um novo dispositivo de controle sobre os indivíduos.

Logo, os comportamentos que fugiam do heteronormativo começaram a ser consideradas como patologias, e como tal, precisava ser tratada e curada. Dessa forma, a internação dessas pessoas em instituições asilares se tornou frequente, e os que eram antes vistos como criminosos, passaram a ser diagnosticados como doentes mentais (Foucault, 1979). Assim sendo, “todos serão percebidos no interior de um parentesco global com os loucos, como doentes do instinto sexual” (Foucault, 1979, p. 130).

Portanto, além da internação em instituições e a consequente exclusão social, outros artifícios começaram a ser utilizados, como as chamadas terapias de reversão e de convenção. Esses métodos buscavam por meio de embasamento religioso e científico pregado na época, a “cura” para as práticas e desejos divergentes das heterossexuais (Garcia; Mattos, 2019).

Dessa forma, o processo de “patologização das sexualidades dissidentes” (Garcia; Mattos, 2019, p. 51), acaba por não afetar os indivíduos da mesma forma. Aspectos como raça, classe social e o próprio gênero devem ser considerados como fatores influenciadores e primordiais para a compreensão dessas questões (Garcia; Mattos, 2019). Nessa perspectiva, Auad e Lahni (2013) complementam que:

Negritude e branquitude, juventude e velhice, riqueza e pobreza, heterossexualidade e homossexualidade são pares comumente utilizados para revelar, produzir e para analisar os fenômenos sociais, ao lado dos e em conjunto aos arranjos de gênero também polarizados entre masculino e feminino. Relacionadas a essas combinações, um vasto conjunto de ideias e representações cria percepções binárias e naturalizadas, as quais serão utilizadas para “organizar” os sujeitos de modo a reforçar diferenças hierarquizadas em uma escala desigual de valores.

Levando em consideração que a juventude em idade escolar coincide com a fase tanto de formação individual como de construção de

conhecimento de diversas áreas, as situações de preconceitos vivenciadas nesses espaços, e que são pautadas na pedagogia do armário e na pedagogia do insulto, podem refletir em diversas esferas da vida social e cotidiana, além de interferir significadamente no bem-estar e saúde mental desses sujeitos (Albuquerque; Williams, 2015; Natarelli *et al.*, 2015).

Ainda que diversos estudos apontem maior incidência de prevalência de mal-estar mental e autolesões causadas por discriminações relacionadas ao gênero, a visão biomédica sobre esses comportamentos vem sendo observada em diversos diagnósticos de transtornos mentais desde a década de 80. Com isso, o aumento do uso de psicotrópicos tem levado os fabricantes desses medicamentos a disseminarem campanhas que priorizam a prevenção ao suicídio, relacionando esses acontecimentos a presença única de transtornos mentais, não levando em consideração outros aspectos (Garcia, 2019).

Diante dessas circunstâncias, é necessário que aconteça além de uma reforma curricular que procure excluir os aspectos heteronormativos das práticas pedagógicas, bem como o ensino da educação sexual na escola que não seja voltado para aspectos vigilantes e controladores. Ademais, que a formação de professores seja também voltada para o combate para qualquer tipo de discriminação, seja ela racial, social ou relacionada ao gênero. No tocante à saúde mental, é preciso o desenvolvimento de ações que acolham alunos em situação de vulnerabilidade, bem como a prevenção de todas as formas de violência (Santos, Cerqueira-Santos, 2019; Sonetti, 2020).

### **Considerações finais**

A escola tem sido observada como um espaço que dissemina discursos sobre o controle dos corpos dos indivíduos, bem como suas atitudes e com quem estes se relacionam, deixando por vezes de fora de suas práticas pedagógicas, ações e aspectos como o acolhimento e o combate as situações pautadas na heteronormatividade. Logo, cenários que envolvem a pedagogia do armário e do insulto, infelizmente tem feito parte do cotidiano de pessoas que fogem da chamada “normalidade”, conceito este que usa como parâmetro o modelo heterossexual de se comportar afetiva e socialmente. Essas vivências podem causar a evasão escolar dessas pessoas, bem como impactos na saúde mental e na formação desses sujeitos. Dessa maneira, pautar a formação inicial de professores e o desenvolvimento de currículos no combate a situações excludentes, sejam elas por gênero, raça ou classe social, devem ser prioridade nas instituições escolares, permitindo assim que esse espaço funcione como um ambiente acolhedor ao invés de marginalizador.

## **Referências**

ALBUQUERQUE, P. P. de; WILLIAMS, L. C. de A. Homofobia na escola: relatos de universitários sobre as piores experiências. **Temas em Psicologia**, v. 23, n. 3, p. 663-676, 2015.

AUAD, D.; LAHNI, C. R. Diversidade, direito à comunicação e alquimia das categoriais sociais: da anorexia do slogan ao apetite da democracia. **Revista Eptic Online**, v. 15, n. 3, p. 117-130, set./dez. 2013.

BARREIROS, D. P. Pedagogia do insulto: a exclusão atuando no currículo escolar. **Revista Educação: UNG-SER**, v. 12, n. esp., p. 15-22, 2017.

BIDO, E.; FURLIN, N.; GRAUPE, M. E. As pedagogias de gênero no cotidiano escolar como crítica às tentativas de silenciamento da agenda conservadora. **Revista e-Curriculum**, São Paulo, v. 22, p. 1-22, 2024.

BUTLER, J. **Problemas de gênero: feminismo e subversão da identidade**. Civilização Brasileira: Rio de Janeiro, 2003.

CARVALHO, G. P. de; OLIVEIRA, A. S. Q. de. Discurso, poder e sexualidade em Foucault. **Revista Dialectus**, n. 11, p. 100-115, ago./dez. 2017

DORNELLES, P. G.; DAL'IGNA, M. C. Gênero, sexualidade e idade: tramas heteronormativas nas práticas pedagógicas da educação física escolar. **Educ. Pesq.**, São Paulo, v. 41, n. especial, p. 1585-1599, dez. 2015.

DRESCHER, J. O que tem em seu armário? *In*: LEVOUNIS, P.; DRESCHER, J.; BARBER, M. E. (org.). **O livro de casos clínicos GLBT**. Porto Alegre: Artmed, 2014.

GARCIA, M. R. V.; MATTOS, A. R. “Terapias de conversão: histórico da (des)patologização das homossexualidades e embates jurídicos contemporâneos. **Psicologia: Ciência e Profissão**, v. 39, n. 3, p. 49-61, 2019.

GARCIA, M. R. V. Políticas de prevenção ao suicídio no Brasil e seu impacto sobre as escolas. **Revista Práxis Educacional**, Vitória da Conquista, v. 15, n. 36, p. 43-60, 2019.

FOUCAULT, M. **A história da sexualidade I: a vontade de saber**. Graal: Rio de Janeiro, 1999.

FOUCAULT, M. **Microfísica do poder**. Rio de Janeiro: Edições Graal, 1979.

JUNQUEIRA, R. D. A educação frente à diferença/diversidade sexual. **Educação: teoria e prática**, Rio Claro, v. 23, n. 44, p. 162-181, 2013.

JUNQUEIRA, R. D. A pedagogia do armário: heterossexismo e vigilância de gênero no cotidiano escolar. **Revista Educação On-line PUC-Rio**, n. 10,

p. 64-83, 2012. Disponível em: <https://www.maxwell.vrac.puc-rio.br/20040/20040.PDF>. Acesso em: 20 dez. 2021.

LAURETIS, T. de. A tecnologia do gênero. Tradução Suzana Funck. *In: HOLLANDA, H. (org.). Tendências e impasses: o feminismo como crítica da cultura*. Rio de Janeiro: Rocco, 1994.

LOURO, G. L. Corpo, escola e identidade. **Educação & Realidade**, v. 25, n. 2, p. 59-76, jul./dez. 2000a.

LOURO, G. L. **O corpo educado: pedagogias da sexualidade**. 2 ed. Autêntica: Belo Horizonte: 2000b.

NATARELLI, T. R. P. *et al.* O impacto da homofobia na saúde do adolescente. **Escola Anna Nery**, v. 19, n. 4, p. 664-670, 2015.

NOVO, A. L. C. **O armário na escola: regimes de visibilidade de professoras lésbicas e gays**. 2015. Dissertação (Mestrado em Antropologia Social) – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2015.

OLIVEIRA, D. A. de; FERRARI, A. “No meu tempo, [...] haveria um respeito ao sexo e ao gênero das pessoas”: Reiteraões das normas de gênero e da heteronormatividade no currículo escolar. **Revista Linhas**, Florianópolis, v. 22, n. 48, p. 194-220, jan./abr. 2021.

OLIVEIRA, D. A. de. **Normas de gênero e heteronormatividade em uma escola de educação básica em Aracaju (SE)**. 2017. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal de Sergipe, São Cristóvão, 2017.

PEREIRA, P. P. G. Violência e tecnologias de gênero: tempo e espaço nos jornais. **Estudos Feministas**, Florianópolis, v. 17, n. 2, p. 485-505, 2009.

PETRY, A. R.; MEYER, D. E. E. Transexualidade e heteronormatividade: algumas questões para a pesquisa. **Textos & Contextos**, Porto Alegre, v. 10, n. 1, p. 193-198, jan./jul. 2011.

SANTOS, J. J.; CERQUEIRA-SANTOS, E. Homofobia e escola: uma revisão sistematizada da literatura. **Revista Subjetividades**, v. 20, n. especial 1, p. 1-14, 2021. Disponível em: <https://periodicos.unifor.br/rmes/article/view/e8734/pdf>. Acesso em: 29 dez. 2021.

SEDGWICK, E. K. A epistemologia do armário. **Cadernos Pagu**, v. 28, p. 19-54, jan./jun. 2007.

SONETTI, S. L.; GARCIA, M. R. V. Ensinando a diversidade ou a transfobia? Um panorama da educação sobre a diversidade sexual e de gênero nas escolas da região de Sorocaba-SP e sua intersecção com saúde mental. **Revista Práxis**, Novo Hamburgo, a. 17, n. 1, p. 173-194, 2020.

SONETTI, S. L. **“Ninguém quer uma pessoa trans por perto”**: escolas como espaços protetivos ou reprodutivos da transfobia. 2020. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal de São Carlos, Sorocaba, 2020. Disponível em: <https://repositorio.ufscar.br/bitstream/handle/ufscar/13371/Dissertac%CC%A7a%CC%83o%20Sara%20Laham%20Sonetti.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 29 dez. 2021.

## ***Terceirização do trabalho: desvendando o segredo da “mágica” de redução de custos***

---

---

***Adeilson José de Freitas Júnior<sup>1</sup>***

### **1. Introdução**

A terceirização do trabalho no Brasil se apresenta como um modelo que propicia a redução dos custos do trabalho às empresas. Partindo dessa premissa, o presente artigo propõe desvendar quais são os segredos escondidos por trás desta redução de custos, a engenhosa fórmula de sua obtenção e, sobretudo, quem está pagando o preço desta pseudo economia. A crescente implantação da terceirização no Brasil, mormente após a sua recente regulamentação legislativa, torna de essencial relevância a consciência, por parte dos trabalhadores, sobre os motivos que atraem a adoção desse modelo pelo setor patronal. Para tanto, utilizando-se de referencial bibliográfico, o presente trabalho abordará os seguintes tópicos: distinção entre o modelo empregatício bilateral clássico e o trabalho terceirizado; a regulamentação do trabalho terceirizado no Brasil; o enquadramento sindical dos trabalhadores terceirizados e, por fim; a “mágica” de redução de custos na terceirização.

### **2. Distinção entre o modelo empregatício bilateral clássico e o trabalho terceirizado**

O modelo empregatício tradicional é de natureza bilateral, sendo formada pela relação direta entre empregado e empregador, bem como marcada pelos requisitos da subordinação, onerosidade, não eventualidade e pessoalidade entre as partes diretamente envolvidas, conforme se extrai dos artigos 2º e 3º da CLT (Brasil, 1943).

Já a terceirização, como o próprio nome deixa a entrever, é uma relação jurídica marcada pela presença de três sujeitos: o trabalhador, a empresa prestadora de serviços e a empresa contratante dos serviços.

Desponta-se, portanto, na terceirização, a figura da empresa prestadora de serviços, que não está presente na relação empregatícia clássica. Essa empresa atua como uma espécie intermediadora entre o trabalhador e o contratante dos serviços.

---

<sup>1</sup> Mestre em Direito pela Universidade Metodista de Piracicaba. Professor no Instituto Itapetiningano de Ensino Superior. E-mail: adeilsonjr@adv.oabsp.org.br

Dentro dessa relação triangular ou trilateral da terceirização, o trabalhador mantém vínculo empregatício com a empresa prestadora dos serviços, mas o seu trabalho será efetivamente prestado em favor da empresa contratante. Há, portanto, no interior de qualquer terceirização, duas espécies de contrato, um de natureza empregatícia (trabalhador x empresa prestadora de serviços) e outro de índole civil ou comercial (empresa prestadora de serviços x empresa contratante) (Freitas Júnior, 2007, p. 24).

É importante esclarecer, para que não haja nenhum tipo de confusão, que o modelo terceirizado ora abordado não se confunde com o trabalho temporário, já que tal espécie, embora se revele como uma modalidade de terceirização e esteja regulamentado na mesma lei, possui regramento próprio e distinto, dentre eles, o aspecto temporal do contrato, inexistente na terceirização pura e simples, aqui analisada.

Assim, a empresa contratante enxerga na terceirização uma forma de alcançar maior qualidade, produtividade e redução de custos, já que a empresa terceira é, ao menos em tese, especializada na prestação de serviços a que foi contratada (Felicio; Henrique, 2004, p. 85).

A partir da distinção conceitual entre a relação empregatícia clássica e o trabalho terceirizado, propõe-se a seguinte reflexão: como é possível que uma relação intermediada por outra empresa – cuja razão existencial é o lucro - seja mais barata do que uma relação bilateral direta entre empregado e empregador?

A reflexão proposta representa um primeiro exercício, feito através da lógica, com o objetivo de promover o despertar do *fetichismo* da terceirização como ferramenta eficiente de redução de custos. Tal raciocínio, contudo, será retomado mais adiante, já que antes disso, é preciso entender um pouco sobre o surgimento da terceirização e a sua regulamentação no Brasil.

### **3. A regulamentação do trabalho terceirizado no Brasil**

O início da terceirização no plano global remete à Segunda Guerra Mundial (1939-1945), quando a indústria bélica norte-americana se deparou com uma demanda extraordinária vinda dos países aliados na luta contra o nazismo, surgindo aqui os primeiros movimentos da terceirização (Martins, 2009, p. 02).

No Brasil, a terceirização teve os seus primeiros passos em 1950, com a instalação de empresas estrangeiras, que já adotavam o modelo, em solo nacional. No entanto, a terceirização só passou a ser uma realidade significativa no Brasil a partir de 1970 (Felicio; Henrique, p. 82).

Cada vez mais idealizada e adotada pelas empresas, a terceirização foi praticada ao longo de décadas sem qualquer aparato legislativo, com exceção de casos pontuais como, por exemplo, o trabalho temporário.

Diante da omissão do Estado em regulamentar este modelo de trabalho, e diante do crescimento dos conflitos dele advindos, coube ao Poder Judiciário, por meio de sua jurisprudência trabalhista estabelecer algumas regras e limites para a terceirização, valendo destacar as súmulas 239, 256, 257 e, sobretudo, a súmula 331, todas do TST.

A súmula 331 do TST teve o importantíssimo papel de contenção da terceirização durante anos, já que limitava a sua prática às atividades de vigilância (que já constava com autorização pela Lei nº 7.102/1983), de conservação e limpeza, bem como de serviços especializados ligados à atividade-meio do contratante, desde que inexistente a pessoalidade e a subordinação direta.

É de se imaginar que as limitações à terceirização, inseridas pela jurisprudência do Tribunal Superior do Trabalho, não agradaram o setor empresarial, dando início a um fervoroso *lobby* político e jurídico para a retirada de tais amarras da terceirização, permitindo a sua adoção de forma absolutamente irrestrita.

A pressão imposta pelo empresariado encontrou solo fértil durante o governo Michel Temer, quando foi editada a Lei 13.429/2017 (Brasil, 2017) e, mais tarde, “aprimorada” pela famigerada Lei 13.467/2017 (Brasil, 2017a), conhecida popularmente como “reforma trabalhista”.

Tais leis cuidaram de regulamentar e incluir a terceirização no bojo da já existente Lei 6.019/74 (BRASIL, 1974), que até então regulamentava apenas o trabalho temporário. A partir do ano de 2017, portanto, a Lei 6.019/74 passou regular também a terceirização e, atendendo aos anseios patronais, passou a possibilitar uma terceirização ampla e irrestrita, ou seja, em quaisquer das atividades do contratante, inclusive sua atividade principal (art. 4º-A), possibilitando, em tese, a terceirização integral das atividades de uma empresa, conseqüentemente, a existência de uma empresa sem nenhum empregado.

Mas, o que tal ampliação da terceirização tem a ver com a redução de custos?

Tudo, pois se a terceirização – com as limitações jurisprudenciais outrora aplicáveis - já vinha sendo paulatinamente adotada sob o viés da redução de custos, uma vez superadas tais limitações, é de se esperar um crescimento gigantesco da terceirização em busca da mesma economia, fato que torna imprescindível conhecer esta operação em torno da suposta redução custos nesta modalidade de trabalho.

E, para desvendar o segredo da tão almejada ‘redução de custos’ por intermédio da terceirização é necessário entender, antes disso, o que é enquadramento sindical e a sua operacionalização prática, pois este será revelado adiante como o cerne da propagada “mágica” de redução de custos da terceirização.

#### **4. O enquadramento sindical dos trabalhadores terceirizados**

Segundo Hinz (2012, p. 33), todo empregado e empregador estão inseridos em um determinado ramo de produção, o que se denomina “categoria”. As categorias são formadas a partir da identidade de interesses de um determinado grupo de empregados ou empregadores, ao que se dá o nome de categoria profissional e categoria econômica.

Regra geral, as categorias profissionais são constituídas para atender os interesses dos empregados com condições profissionais semelhantes em favor de empresas que exploram atividades econômicas idênticas, similares ou conexas, enquanto, as categorias econômicas surgem do interesse dos empregadores que exploram atividades econômicas idênticas, similares ou conexas (parágrafos 1º e 2º, art. 511, CLT).

A legítima representação das categorias é realizada pelos sindicatos representantes das categorias profissionais e econômicas. Na prática, no entanto, a identificação do sindicato representativo acaba sendo tarefa árdua para empregadores e empregados. E, tal tarefa é de crucial importância, pois no Brasil vigora a regra constitucional do sindicato único por categoria (princípio da unicidade sindical), que tende a ter regulamentação trabalhista específica à sua realidade.

É importante, então, entender que o enquadramento sindical no Brasil tem como referência a atividade econômica preponderando do empregador. Assim, uma empresa que atua no seguimento de vendas de calçados está inserida na categoria econômica de ‘comércio varejista’ e, conseqüentemente, tem como representante o sindicato do comércio varejista com abrangência territorial na localidade. Em contraponto, os empregados desta empresa de calçados, como regra, estão enquadrados na categoria profissional de ‘comerciários’, logo, estão representados pelo sindicato dos empregados no comércio da localidade, independentemente da função exercida para a empresa, salvo nas situações de categoria profissional diferenciada. Se extinto esse contrato e o empregado for contratado por uma indústria metalúrgica, por exemplo, esse empregado passará a pertencer a categoria profissional dos ‘metalúrgicos’ e, assim, sucessivamente.

Dessa forma, em uma relação empregatícia bilateral clássica, basta

saber qual é categoria econômica preponderante do empregador e, a partir de então, verificar qual a categoria profissional que com ela se contrapõe, e o seu sindicato representativo, definindo-se, assim, o enquadramento sindical do empregado.

O problema vem à tona quando se pensa no enquadramento sindical do trabalhador terceirizado, pois embora este preste os seus serviços em favor da contratante, a relação empregatícia é firmada com a empresa prestadora de serviços. Desse modo, uma interpretação literal do art. 511, parágrafo 2º, da CLT (Brasil, 1943), favorece à conclusão de que o enquadramento sindical deve ser feito a partir do sindicato profissional que se contrapõe a atividade econômica da empresa prestadora de serviços. De outro lado, uma interpretação teleológica do mesmo dispositivo legal poderia permitir considerar que a prestação de serviços não é uma categoria, ante a inexistência de interesses comuns entre trabalhadores terceirizados que trabalhem em estabelecimentos contratantes absolutamente distintos, por exemplo, “um porteiro terceirizado que trabalhe em um condomínio residencial e outro porteiro, também terceirizado, que trabalhe em uma grande indústria automobilística” (Chohfi, 2013, p. 43). Eis a encruzilhada jurídica!

O enquadramento sindical do trabalhador terceirizado rende ricas discussões acadêmicas, todavia, em busca do objetivo deste trabalho, adianta-se que a doutrina e a jurisprudência majoritária optaram pela interpretação literal do art. 511, parágrafo 2º, da CLT, no sentido de que “o trabalhador terceirizado pertencerá à categoria sindical relativa à atividade da empresa prestadora de serviços, da qual é empregado, e não àquela da empresa” contratante (Bomfim, 2017, p. 497).

Nesse sentido, Gustavo Filipe Barbosa Garcia (2017, p. 94) é taxativo ao afirmar que “o empregado da empresa prestadora de serviço não integra a categoria profissional da empresa contratante, mas sim a categoria dos empregados de empresas de prestação de serviços”.

A partir desse posicionamento majoritário da doutrina e da jurisprudência, bem como diante do reconhecimento, pelo Ministério do Trabalho e Emprego, de sindicatos representativos de empresas prestadoras de serviços e, de sindicatos de empregados em empresas prestadoras de serviços, por exemplo, o SINDEPRESTEM (Sindicato das Empresas de Prestação de Serviços a Terceiros, Colocação de Mão-de-obra e de Trabalho Temporário no Estado de São Paulo) e o SINDEEPRES (Sindicato dos Empregados em Empresas de Prestação de Serviços s Terceiros, Colocação e Administração de Mão de Obra, Trabalho Temporário, Leitura de Medidores e Entrega de Avisos do Estado de São Paulo), tem-se por definida, ao menos até o momento, o enquadramento

sindical do trabalhador terceirizado.

Compreendido que o enquadramento sindical do trabalhador terceirizado, no atual cenário, está atrelado a categoria de empregados em empresas prestadoras de serviços, e não à categoria da empresa contratante dos serviços, já possível enfrentar e entender a questão envolvendo a redução de custos da terceirização, para tanto, e por uma questão didática e metodológica, será abordado a seguir, em tópico próprio.

#### **4. A mágica de redução de custos na terceirização**

Chegou o momento de enfrentar a problemática proposta e, para isso, vale retomar a reflexão feita no início do trabalho: como é possível que uma relação intermediada por outra empresa – cuja razão existencial é o lucro - seja mais barata do que uma relação bilateral direta entre empregado e empregador?

Obviamente, não parece haver qualquer sentido lógico no fato de que uma contratação com intermediador seja mais barata do que uma contratação direta, ou seja, sem a figura da empresa intermediadora que, naturalmente, tem no lucro a sua razão existencial. Mal comparando, seria o mesmo que dizer que a compra de determinado produto de uma empresa revendedora é mais barata do que se fora comprada diretamente do seu fabricante.

Mas, existe uma explicação obscura para isso, e como dito anteriormente, o segredo está justamente no enquadramento sindical do trabalhador terceirizado.

É que, as grandes categorias econômicas costumam ser contrapostas por grandes categorias profissionais, logo, é natural que tais categorias possuam uma representação sindical forte, estruturada e combativa. Isto porque, como se sabe, os sindicatos são considerados pessoas jurídicas de direito privado, portanto, subsidiados pelos seus próprios representados, de forma que, quanto maior a categoria em número de representados, maior tende a ser a possibilidade de sua receita e, teoricamente, o tamanho, a estrutura e força do sindicato. Em raciocínio inverso, quanto menor a categoria econômica, menor costuma ser o tamanho, a estrutura e, por razões óbvias, a força destes sindicatos. Afinal, um bom sindicato é aquele que tem condições para praticar os atos necessários à defesa integral de sua categoria e, para que isso aconteça não tem milagre, é necessária uma receita sólida.

Nessa esteira, sindicatos maiores costumam ter uma estrutura técnica que permite a obtenção de melhores condições de trabalho para sua

categoria, seja através de conquistas legislativas, judiciais ou através de suas normas coletivas, ao passo que, sindicatos menores, não conseguem, muitas vezes, sequer realizar os atos representativos mais básicos, sobretudo, após a sua principal fonte de receita, a contribuição sindical, ter deixado de ser compulsória.

A título de ilustração, cita-se a grande categoria dos bancários, cuja combatividade já deu origem a notórios movimentos grevistas e, conseqüentemente, conquistas delas advindas. Não é por menos, que a referida categoria possui condições trabalho mais favoráveis do que a maioria das categorias, tais como duração do trabalho de seis horas diárias e trinta horas semanais (art. 224, CLT), além piso salarial específico e diversos outros direitos previstos em suas normas coletivas. Em contrapartida, aos trabalhadores terceirizados que trabalham no interior desse mesmo banco, que por serem terceirizados não são considerados bancários, não se aplica a duração de trabalho de seis horas diárias e trinta horas semanais, aplicando-se a limitação comum de oito horas diárias e quarenta e quatro horas semanais, assim como, não se aplica ao terceirizado os direitos previstos nas normas coletivas dos bancários, diga-se de passagem, mais favorável do que a média das demais categorias.

Isso significa que atualmente é plenamente possível encontrar dentro de uma mesma agência bancária, apenas para continuar nesse exemplo, dois trabalhadores com idênticas funções, mas o primeiro, por ser contratado diretamente pelo banco, trabalhará com jornada menor, com salário maior e com mais e melhores direitos do que o outro empregado, o terceirizado. Como explicar para esse trabalhador que exerce idêntica função ao bancário, trabalhando mais e ganhando menos, que a legislação não o discrimina?

E, apenas para que fique claro, não há possibilidade de se aventar uma equiparação salarial entre o trabalhador terceirizado e o empregado da contratante, pois não haveria o requisito essencial da ‘identidade de empregador’, conforme exige o art. 461 da CLT (Bomfim, 2017, p. 497).

É importante deixar claro, antes das demais considerações, que a categoria dos bancários foi escolhida como mero exemplo, pois a situação acima ilustrada pode ser verificada em diversas outras categorias.

Verifica-se através do exemplo acima, que a empresa contratante, ao fazer uso da terceirização, consegue deslocar o enquadramento sindical do trabalhador e, com isso obter as seguintes vantagens:

- a) Reduzir os seus empregados, passando a ter à sua disposição trabalhadores terceirizados da empresa que contratou.

Consequentemente, acaba dispensando os empregados cuja atuação dependia da existência dos empregados substituídos por terceirizados, por exemplo, o setor de recursos humanos.

- b) Ganha 2 horas a mais de mão de obra regular por cada trabalhador terceirizado.
- c) Escapa do piso salarial da norma coletiva em que está inserida a empresa contratante, destinando valor substancialmente menor para que a empresa prestadora dos serviços pague os salários do trabalhador terceirizado;
- d) Escapa dos direitos previstos nas normas coletivas da empresa contratante, que costumam ser mais vantajosos do que os da categoria dos terciários;
- e) Reduz, ainda, os custos tributários, já que o porte menor das empresas de prestação de serviços, agora empregadora dos trabalhadores, possibilita tal redução.

Assim, a terceirização, nos atuais moldes, proporciona uma redução de custos tão significativa à contratante que faz compensar a obtenção de lucro por parte da empresa prestadora de serviços.

No entanto, não é difícil observar, desde que haja a necessária vontade, que a redução de custos e/ou obtenção de lucros das empresas envolvidas na terceirização está sendo subsidiado pelo trabalhador terceirizado, através da precarização dos seus direitos trabalhistas, tendo como principal ferramenta, mas não única, o deslocamento do enquadramento sindical dos trabalhadores terceirizados.

É bem verdade que o legislador facultou às empresas contratante e contratada estabelecerem salários equivalentes entre os trabalhadores terceirizados e os empregados da contratante (art. 4º-B, parágrafo primeiro), mas, não é preciso muita reflexão para concluir que se ideia da contratante é reduzir despesas através da terceirização, obviamente, esta não irá estabelecer a referida equivalência salarial, pois, com isso estaria aumentando os seus custos. Quisesse, realmente, o legislador, utilizar da terceirização como modelo de especialização do trabalho - e não redução de despesas à custo da precarização do trabalhador -, este teria assegurado a equivalência salarial de forma compulsória, tal como fez no art. 12 da mesma Lei 6.019/74 (BRASIL, 1974), em relação ao trabalhador temporário.

Na verdade, o que legislador acabou instituindo foi a transformação do trabalhador terceirizado em uma espécie de ‘subclasse da subclasse’, já que este acabou desprestigiado frente ao empregado da contratante e, ainda,

frente ao próprio trabalhador temporário.

Desse modo, é de se concluir que não existe mágica de redução de custos por intermédio da terceirização, o que existe é uma nefasta manipulação desse modelo de trabalho no Brasil, aproveitando-se de um regramento sobre enquadramento sindical criado no contexto de uma relação empregatícia bilateral, para obtenção de vantagem em detrimento do prejuízo da classe trabalhadora. Melhor, ou pelo menos mais honesto, seria afirmar que os trabalhadores terceirizados estão subsidiando, com a precarização dos seus próprios direitos trabalhistas, a redução dos custos obtidos pelas empresas na terceirização.

Por fim, não se pretendeu com a presente exposição demonizar o instituto da terceirização, que na sua origem e finalidade é um excelente modelo de especialização do trabalho, que tem como resultado o ganho de eficiência. Ao contrário disso, o que se pretendeu demonstrar foi subversão do instituto pelo legislador brasileiro, que transformou a terceirização num mecanismo exploração do trabalhador terceirizado pelo capital. Isso não é uma mágica de redução de custos, é apenas o lamentável jeitinho brasileiro de fazer as coisas!

## **Referências**

BOMFIM, V. **Direito do Trabalho**. São Paulo: Método, 2017.

BRASIL. Decreto-lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943. Aprova a Consolidação das Leis do Trabalho. **Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos**. Brasília, DF, 01 maio 1943. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del5452.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del5452.htm). Acesso em: 29 jul. 2022.

\_\_\_\_\_. Lei nº 6.019, de 3 de janeiro de 1974. Dispõe sobre o Trabalho Temporário nas Empresas Urbanas, e dá outras Providências. **Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos**. Brasília, 3 de janeiro de 1974. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L6019.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L6019.htm). Acesso em: 25 jul. 2022.

\_\_\_\_\_. Lei nº 13.429, de 31 de março de 2017. Altera dispositivos da Lei no 6.019, de 3 de janeiro de 1974, que dispõe sobre o trabalho temporário nas empresas urbanas e dá outras providências; e dispõe sobre as relações de trabalho na empresa de prestação de serviços a terceiros. **Presidência da República. Secretaria-Geral. Subchefia para Assuntos Jurídicos**. Brasília, 31 de março de 2017. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-)

2018/2017/lei/113429.htm. Acesso em: 25 jul. 2022.

\_\_\_\_\_. Lei nº 13.467, de 31 de julho de 2017. Altera a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, e as Leis nº 6.019, de 3 de janeiro de 1974, 8.036, de 11 de maio de 1990, e 8.212, de 24 de julho de 1991, a fim de adequar a legislação às novas relações de trabalho. **Presidência da República. Secretaria-Geral. Subchefia para Assuntos Jurídicos.** Brasília, 13 de julho de 2017a. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/lei/113467.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/113467.htm). Acesso em: 25 jul. 2022.

CHOHFI, M. C. **A Representação sindical na terceirização de serviços não especializados, sob a óptica dos direitos fundamentais.** 2013. 85f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade Metodista de Piracicaba, Piracicaba, SP, 2013. Disponível em: Acesso em: 29 jul. 2022.

FELÍCIO, A. M.; HENRIQUE, V. L. Terceirização: caracterização, origem e evolução jurídica. In: HENRIQUE, Carlos Augusto Junqueira; DELGADO, Gabriela Neves (Coords.). **Terceirização no direito do trabalho.** 2. ed. Belo Horizonte: Mandamentos, 2004.

FREITAS JUNIOR, A. J. de. **A regulamentação da terceirização no Brasil: um avanço nas relações de trabalho ou uma síndrome de retrocesso social?** 119f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade Metodista de Piracicaba. Piracicaba, 2017. Disponível em: [http://iepapp.unimep.br/biblioteca\\_digital/pdfs/docs/14072017\\_173052\\_adeil\\_sonjosedefreitasju\\_nior\\_ok.pdf](http://iepapp.unimep.br/biblioteca_digital/pdfs/docs/14072017_173052_adeil_sonjosedefreitasju_nior_ok.pdf). Acesso em: 14/07/2022

GARCIA, G. F. B. **Terceirização – trabalho temporário, cooperativas de trabalho.** Salvador: Juspodivm, 2017.

HINZ, H. M. **Direito Coletivo do Trabalho.** São Paulo: Saraiva, 2012.

MARTINS, S. P. **A terceirização e o direito do trabalho.** São Paulo: Atlas, 2009.

## ***O Direito Internacional do Turismo e as práticas ESG no seio da CELAC como vetores para o desenvolvimento sustentado***

---

***Amina Welten Guerra<sup>1</sup>***

***Rui Aurélio de Lacerda Badaró<sup>2</sup>***

### **Introdução**

O turismo, como atividade econômica de grande relevância, assume um papel crucial no desenvolvimento socioeconômico de diversos países, especialmente na América Latina e no Caribe. Em 2022, a região recebeu 227 milhões de turistas internacionais, o que representa 13% do total mundial (OMT, 2023). O setor contribuiu com 10,4% do PIB da América Latina e do Caribe e gerou 26,7 milhões de empregos diretos e indiretos (OMT, 2023).

Nesse contexto, o Direito Internacional do Turismo surge como um conjunto de normas e princípios jurídicos que visam regular as relações internacionais relacionadas à atividade turística, assegurando um desenvolvimento sustentável do setor (Badaró, 2008). Um dos objetivos principais do Direito Internacional do Turismo é garantir que o turismo seja uma atividade responsável, que beneficie as comunidades locais e proteja o meio ambiente.

### **A CELAC – Comunidade dos Estados latino-americanos e Caribenhos**

A Comunidade de Estados Latino-Americanos e Caribenhos (CELAC) é um bloco regional intergovernamental composto por 33 países criado em fevereiro de 2010, na Cúpula da Unidade da América Latina e do

---

<sup>1</sup> Professora de Direito Internacional da Universidade Federal de Minas Gerais. Doutora *cum laude* em Direito Internacional pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais. Graduada em Direito pela Universidade de Bolonha. Conselheira da Sociedade Brasileira de Direito Internacional. Secretária-Geral da Comissão de Direito Internacional da OAB/MG.

<sup>2</sup> Professor de Direito Internacional da Universidade Paulista. Doutor em Direito pela Universidad Católica de Santa Fé. DEA en Droit International, Européen et Comparé na Université de Paris I - Panthéon Sorbonne. Conselheiro da Sociedade Brasileira de Direito Internacional. Coordenador das Relações Brasil-Portugal da CRI/OABSP e membro da CRIIM - Comissão de Relações Internacionais e da Integração do Mercosul da OAB/RS. Advogado em Badaró e De Luca Sociedade de Advogados no Brasil e em Portugal.

Caribe (CELAC, 2015), que busca promover o diálogo político e a discussão de interesses a respeito da região aludida. As ideias centrais da CELAC consistem em desenvolver a América Latina e fomentar a integração entre os países-membro (Jung, 2016, p. 1). A CELAC funciona com base em reuniões políticas, reuniões ministeriais especializadas e grupos de trabalho setoriais.

A união promovida pela CELAC entre Estados que partilham da mesma situação e do mesmo interesse é vital para a saída de uma condição de dependência que marca a história dos países que a integram. Segundo Grace Jaramillo (2014, p. 8): “Diferentemente do debate [autonomia e integração] durante as décadas de 70 e 80, na atualidade a autonomia deixou de ser parte de uma visão para ser parte de um contexto”

A realidade de uma maior autonomia latino-americana está diretamente interligada com as instituições regionais, tornando instituições como a CELAC vitais no contexto latino-americano em relação a independência aos Estados Unidos e a uma respectiva integração local (Jung, 2016, p. 10). O bloco adquire ainda mais relevância quando se analisa o contexto de aproximação entre os países da América do Sul e da região do Caribe, marcado por ciclos de afastamento e aproximação. No entanto, mudanças regionais e globais recentes contribuíram para que, nos anos 2000, essa tendência fosse alterada, permitindo uma certa convergência de interesses entre as duas zonas (Silva, 2017, p. 83).

Além de promover a integração intra-bloco, a CELAC tornou-se também uma ferramenta valiosa para o diálogo da América Latina com o resto do mundo e tem proporcionado à região coordenar posições nas relações com outros blocos regionais e países emergentes (Ministério da Educação, 2018). Hoje, a CELAC mantém mecanismos de diálogo político e cooperação com a União Europeia (UE), China, Rússia e Índia, entre outros, facilitando a conformação de uma identidade regional própria. Vale ressaltar que, no ano de 2023, foi promovida uma cúpula conjunta entre a CELAC e a UE, que, segundo o atual presidente brasileiro Luiz Inácio Lula da Silva, "demonstrou de forma inequívoca o interesse da União Europeia voltar os seus olhos para a América Latina".

A necessidade de um reconhecimento identitário frente ao resto do sistema internacional e entre os países latino-americanos é uma manifestação ativa dos interesses regionais. Quanto a esse ponto, versa Eduardo Oliveira:

O anseio de uma unidade continental não é algo novo, tendo surgido ao longo das diversas lutas por independência no século XIX. Em torno da unidade da América Latina existe o apelo às raízes históricas e à necessidade de construção de uma integração, a partir da confluência de povos. Para tanto, há que se pensar na existência de

uma multiplicidade de realidades sociais, com diferentes níveis de desenvolvimento econômico e de desigualdade social entre os países da região (Oliveira, 2010, p.188).

No entanto, o quadro atualmente observado indica que a CELAC em específico ainda é um bloco com baixa densidade institucional e que depende em grande medida do que se convencionou chamar de “diplomacia de cúpulas”, também chamado de “diplomacia presidencial”, um contexto em que o chefe de Estado de um país assume o protagonismo do processo de formulação e de implementação da política externa (Oliveira, 2022, p. 74), sendo, dessa forma, não tão altamente eficiente como o MERCOSUL ou a UNASUL, que apresentam maior grau de institucionalização.

A dependência - seja no âmbito político, econômico, industrial e até mesmo social - característica dos países da América Latina e Caribe é consequência da penetração estrangeira na economia política dessas nações, que advém do condicionamento à relação com outra economia dominante e capaz de se expandir e desenvolver (Vivas, 2012, p 7). Neste contexto, entende-se que a CELAC possui grande potencial como bloco regional, já que o multilateralismo é uma das mais importantes formas de se buscar autonomia (Vigevani; Cepaluni, 2007). A progressiva globalização política, cultural, social e econômica e as tendências de possíveis alterações na polaridade do sistema internacional (gerando uma diminuição na hegemonia dos Estados Unidos consolidada no período pós Guerra Fria) são questões fundamentais para se compreender o forte ressurgimento do debate latino-americano sobre autonomia (Jaramillo, 2014, p.8) e a respectiva criação de mecanismos multilaterais para a discussão conjunta de soluções para as questões congruentes que afligem a região.

A integração física e territorial também recebe relevância destacada nas reuniões e discursos da CELAC, tendo sido abordada de maneira mais veemente no Plano de Ação de Caracas, elaborado durante a cúpula do bloco em 2012. Sobre isto o plano de ação prevê (Itamaraty, 2011, p. 281):

Reforçar o apoio ao mais alto nível às iniciativas de infraestrutura física regional em andamento, identificando e procurando soluções aos principais problemas que obstaculizam a interligação regional e o tráfego transfronteiriço [...] Acelerar a convergência dos sistemas de regulamento e controle do tráfego multimodal, rodoviário, aéreo, marítimo-portuário, fluvial e ferroviário, em cada mecanismo de integração em matéria de infraestrutura e trocar experiências e boas práticas entre eles [...] Impulsionar a integração regional, ampliando a troca de experiências em andamento e bem sucedidas e solicitar às organizações e mecanismos regionais e sub-regionais que

identifiquem os programas e projetos em execução em matéria de infraestrutura física, conectividade e integração fronteiriça que resultem complementares em uma perspectiva de médio e longo prazo, os quais possam satisfazer a necessidade de contar com uma estratégia para o desenvolvimento e integração da infraestrutura física, da conectividade e das regiões fronteiriças na América Latina e o Caribe.

Vale pontuar que a integração almejada pela CELAC é, antes de tudo, constitucional. Ao observar a redação das constituições dos países que a integram, nota-se que a ideia de uma política externa democrática e que priorize as relações entre os Estados latino-americanos é um princípio constitucional na maioria delas. A própria Constituição Brasileira, no parágrafo único de seu artigo 4º, postula que:

Art. 4º A República Federativa do Brasil rege-se nas suas relações internacionais pelos seguintes princípios:

Parágrafo Único: A República Federativa do Brasil buscará a integração econômica, política, social e cultural dos povos da América Latina, visando à formação de uma comunidade latino-americana de nações (BRASIL, 1988)

Dessa forma, a pretensão dos constituintes é avançar à solução de problemas que historicamente afetam povos com elementos identitários comuns, como afirmar a democracia, abrindo canais sólidos de participação popular e de cidadania, superando as sequelas de uma tradição de integração na qual se discutem os interesses de grupos detentores na prática do poder econômico e político (Alarcón, 2023).

Nesse sentido, durante a Cúpula da Comunidade de Estados Latino-Americanos e Caribenhos em São Vicente e Granadinas da CELAC de 2024, foram debatidas propostas relativas à formação de uma identidade e à ideia de cidadania latino-americana, como o Plano de Segurança Alimentar, Nutrição e Erradicação da Fome da CELAC 2030 e a exploração de sinergias entre o Plano SAN-CELAC 2030 e a proposta da Presidência brasileira do G20 de uma Aliança Global contra a Fome e a Pobreza (Planalto, 2024).

Blocos como a CELAC estabeleceram e estabelecem também normas e instrumentos para promover e proteger a democracia (Hoffman, 2016, p. 18). No entanto, o principal desafio que essas organizações regionais encontram para proteger e promover a democracia na região encontra-se na questão da definição da democracia em si, que se torna mais complexo dado o fenômeno de regionalismos sobrepostos (*overlapping regionalisms*, ou OVERG), definido pelo pesquisador Andrés Malamud como o conflito que

ocorre quando estados são membros de múltiplas organizações regionais simultaneamente, já que:

Sempre que um novo bloco surge, o faz por meio da exclusão de países vizinhos e da sua diferenciação intencional das demais organizações (sub)regionais. Os sub-regionalismos descentralizados, em vez do regionalismo concêntrico, têm sido o produto final dessa lógica, pela qual a integração sub-regional prossegue através da desintegração regional ou hemisférica. (tradução nossa)<sup>3</sup>

Assim, a CELAC, com seus 33 membros que, apesar de partilharem uma infinidade de normas, valores e, em certa parte, identidades, sofre as consequência da sobreposição dos interesses nacionais e das inúmeras iniciativas regionais que cada país busca projetar na região, observando-se também a fragmentação do regionalismo, (Mijares; Ramírez, 2020). A existência de projetos geopolíticos sobrepostos em um mesmo espaço regional (no caso da América Latina, a infinidade de blocos regionais existentes) reflete essa disputa de interesses e é o que muitas vezes torna a CELAC uma organização esvaziada de medidas efetivas, apesar dos inúmeros projetos que apresenta.

### **A CELAC e a promoção do turismo como fator de desenvolvimento sustentável na região**

A Comunidade de Estados Latino-Americanos e Caribenhos (CELAC) não só fomenta a união do bloco, mas também se estabeleceu como um meio crucial para a América Latina dialogar com o mundo. Ela tem facilitado a coordenação de estratégias da região nas suas relações com outros blocos e países em ascensão.

Atualmente, a CELAC desenvolveu mecanismos de diálogo político e cooperação com entidades como a União Europeia, China, Rússia e Índia, contribuindo para a formação de uma identidade regional distintiva. Esta busca por uma identidade própria diante do sistema internacional e dentro dos países latino-americanos reflete uma expressão ativa dos interesses regionais. Eduardo Oliveira ressalta que o desejo por uma unidade na América Latina não é recente, emergindo durante as lutas de independência no século XIX e vinculado ao reconhecimento das raízes históricas e à

---

<sup>3</sup> *"Every time a new bloc is born, it does so by intentionally differentiating itself from other (sub)regional organisations. Decentred sub-regionalisms rather than concentric regionalism has been the end-product of such logic, by which sub-regional integration proceeds through regional or hemispheric disintegration"* (Malamud, 2018, p. 53)

construção de uma integração através da união dos povos da região, considerando a diversidade de realidades sociais, níveis de desenvolvimento econômico e desigualdades sociais (Oliveira, 2010).

Ademais, as considerações regionais têm sido integradas ao setor do turismo, percebido como um impulsionador do desenvolvimento regional. O turismo é visto como uma força significativa para aprimorar a infraestrutura em áreas remotas e fomentar a distribuição da atividade econômica. Segundo o Plano Nacional de Turismo, muitos destinos turísticos situam-se em regiões economicamente desfavorecidas, e os rendimentos do turismo auxiliam na inclusão de diversos agentes sociais nas economias locais (MTUR, 2024).

No Caribe, economias que dependem fortemente do turismo e de monoculturas podem se beneficiar da integração regional promovida por blocos como a CELAC e a CARICOM (Comunidade do Caribe) para potencializar esses setores. Contudo, a CELAC atualmente apresenta uma estrutura institucional menos robusta, baseando-se predominantemente na chamada “diplomacia de cúpulas” ou “diplomacia presidencial”, onde o papel central na política externa é desempenhado pelo chefe de Estado. Essa característica a torna menos eficaz comparativamente ao MERCOSUL ou à UNASUL, que possuem uma estrutura institucional mais sólida. A dependência típica dos países da América Latina e do Caribe origina-se da influência externa na economia política dessas nações, marcada pela subordinação a economias dominantes e expansivas.

A Comunidade de Estados Latino-Americanos e Caribenhos (CELAC) assume um papel fundamental na promoção do turismo como ferramenta de desenvolvimento regional. Através de sua plataforma intergovernamental, a organização articula iniciativas e ações estratégicas para fortalecer o setor turístico na região, impulsionando a integração regional, a inclusão social e o crescimento econômico sustentável.

A CELAC implementa diversas ações e iniciativas para promover o turismo na região, destacando-se, o “Plano de ação regional para o turismo sustentável – 2019-2024”. Este plano estabelece diretrizes e ações para o desenvolvimento do turismo sustentável na região, com foco na: a) Gestão sustentável dos recursos naturais e culturais; b) Promoção do turismo social e inclusivo; c) Fortalecimento da infraestrutura turística; d) Capacitação profissional e qualificação da mão de obra; e) Melhoria da conectividade aérea e terrestre; f) Promoção da região como destino turístico multifacetado (CELAC).

A CELAC incentiva a cooperação entre os países membros para compartilhar boas práticas e experiências; desenvolver projetos turísticos

conjuntos; atrair investimentos para o setor e promover a pesquisa e inovação no turismo.

O compartilhamento de boas práticas e experiências entre os países membros visa identificar e replicar modelos de sucesso em diferentes áreas do turismo; adaptar soluções inovadoras às realidades específicas de cada país e fortalecer as capacidades técnicas e institucionais dos países membros. Já com a criação de projetos turísticos comuns entre os membros da CELAC, aproveita-se as sinergias e complementaridades entre os diferentes países, desenvolve-se os produtos turísticos multidestinos e facilita a atração de investimentos internacionais para o setor. Nessa linha, a CELAC tem trabalhado para atrair investimentos relacionados ao setor de turismo por meio da promoção da América Latina e do Caribe como um destino turístico competitivo e interessante, identificando oportunidades de investimento em diferentes áreas e criando um ambiente regulatório favorável a estes investimentos. Para viabilizar os objetivos acima, relacionados ao turismo, a CELAC reconhece a importância da pesquisa e inovação para o desenvolvimento do turismo na região e incentiva o desenvolvimento de novas tecnologias e produtos turísticos e a capacitação de profissionais do setor.

A Comunidade de Estados Latino-Americanos e Caribenhos (CELAC) tem se destacado como um importante fórum para a promoção do turismo sustentável na região. Através de diversos instrumentos jurídicos, como o “Plano de Ação Regional para o Turismo Sustentável 2019-2024”, a CELAC busca fortalecer a cooperação entre os países membros para o desenvolvimento de um turismo responsável e inclusivo. O compromisso com o desenvolvimento regional, enseja a promoção do turismo como ferramenta de transformação social e econômica. Através da implementação de políticas públicas eficazes, da cooperação regional e da promoção da sustentabilidade, a região tem o potencial de se tornar um dos principais destinos turísticos do mundo.

A CELAC, por meio de suas ações e iniciativas, demonstra seu compromisso com o desenvolvimento do turismo sustentável na América Latina e Caribe. O turismo, como propulsor do desenvolvimento regional, contribui para o crescimento econômico, a inclusão social e a preservação do meio ambiente, construindo um futuro mais próspero para a região.

### **Os princípios ESG no turismo**

O turismo tem um impacto significativo no meio ambiente e nas comunidades locais, o que o torna vulnerável a estresses globais como mudanças climáticas e perda de biodiversidade. (OMT, 2023) A

sustentabilidade no turismo ganhou destaque desde os anos 1990, refletindo-se em várias contribuições da OMT em termos de políticas e medições. O turismo sustentável, deve otimizar o uso de recursos ambientais, respeitar a autenticidade sociocultural das comunidades anfitriãs e garantir operações econômicas viáveis e de longo prazo.

A compreensão do ESG (*Environmental, Social, and Governance*) no turismo é fundamental para uma gestão sustentável e responsável nesse setor (Lee et al, 2021)

No que concerne os aspectos ambientais, as práticas de ESG no turismo são focadas na minimização do impacto negativo no meio ambiente. Isso inclui a promoção do ecoturismo, conservação de recursos naturais e biodiversidade, e redução da pegada de carbono das operações turísticas. Socialmente, o ESG no turismo envolve garantir práticas de trabalho justas, promover o bem-estar dos funcionários, respeitar e promover a cultura e o patrimônio local, e estabelecer fortes laços com as comunidades locais. Isso não apenas apoia as operações de negócios, mas também oferece uma vantagem competitiva ao criar experiências culturais únicas para os hóspedes, afastando-se dos caminhos turísticos convencionais (SOLIMAR INTERNATIONAL, 2023).

De fato, ao se pensar a região Amazônica, a partir do seu potencial turístico abre-se o leque das atividades turísticas para aquelas como o turismo rural ou mesmo o agroturismo<sup>4</sup>. Estas são tipologias de turismo onde o viajante terá um contato mais próximo com as pessoas da região e seus costumes e valores. O Ministério do Turismo define o turismo rural como “um conjunto de atividades turísticas desenvolvidas no meio rural, comprometido com a produção agropecuária, agregando valor a produtos e serviços, resgatando e promovendo o patrimônio cultural e natural da comunidade”. (MTUR, 2010, p. 20).

Sua vantagem se encontra no fato de que o turista se insere no contexto de vida do agricultor/produtor pois busca vivências mais conectadas com os locais físicos/naturais onde se encontram. Este tipo de viagem atende, cada vez mais, às demandas do turista moderno (OMT, 2023) que procura experiências de viagem mais significativas e sustentáveis. Tendências como viagens lentas e economia compartilhada estão moldando a indústria, com foco na sustentabilidade ambiental e social (Freitas et al, 2021).

Além disso, a avaliação de risco ESG está se tornando cada vez mais proeminente, refletindo preocupações ambientais elevadas, consciência

---

<sup>4</sup> Apesar da similaridade o Turismo Rural e o Agroturismo possuem especificidades distintas.

social e de governança em todo o mundo. Esta avaliação de risco é importante para o futuro do turismo e está incluída como objetivos importantes sob os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da ONU (EMERALD INSIGHT, 2023).

Em termos de gestão e governança, o ESG impulsiona as empresas para práticas transparentes e responsáveis, incluindo tomadas de decisão éticas, engajamento das partes interessadas e mecanismos eficazes de governança. Seguir esses princípios de governança estabelece as empresas como líderes na implementação do ESG para turismo sustentável, melhorando sua reputação no mercado e atraindo investimentos (SOLIMAR INTERNATIONAL, 2023).

Muito embora o tema tenha ganho cada vez mais destaque, o fato é que desde os anos noventa - quando os primeiros estudos a respeito dos impactos das atividades humanas chegam na esfera internacional - a sustentabilidade do turismo já era invocada como se lê da Resolução adotada em abril de 1999 pela Comissão sobre o Desenvolvimento Sustentável das Nações Unidas no que diz respeito ao envolvimento dos povos tradicionais na formulação de práticas, políticas, planejamento e gerenciamento dos processos turísticos que envolvam suas regiões (ONU, 1999).

A implementação do conceito ESG no âmbito empresarial no Brasil se tornou tão relevante que a Associação Brasileira de Normas Técnicas, a ABNT, criou uma diretriz de ESG de forma a orientar sobre os passos que as organizações podem dar para incorporar estes princípios em suas práticas e processos. Trata-se da ABNT PR2030 (ABNT, 2022). Tal normativa não é vinculante, mas atua em consonância aos objetivos do milênio das Nações Unidas para o alcance de um mundo melhor. Esta regulação se demonstrou extremamente relevante pois formalizou a primeira norma de ESG do Brasil que pode ser aplicada em qualquer tipo de setor, inclusive, no turístico. Neste sentido, existem uma série de estudos de caso envolvendo empreendimentos de portes distintos demonstrando a adequabilidade de suas estruturas e processos a critérios de ordem social, cultural, inclusivo, ambiental.<sup>5</sup>

Em 2023, a OMT desenvolveu um Quadro de ESG para empresas de turismo, destacando a importância da sustentabilidade para a aquisição e retenção de clientes, gestão de riscos e regulamentações, e acesso a

---

<sup>5</sup> A título exemplificativo reporta-se ao estudo de caso realizado em empreendimento turístico na Serra Gaúcha e sua adequabilidade aos princípios ESG. Ver: MECCA, M.S. et al. Sustentabilidade e ESG (Environmental, Social and Governance): Estudo das Operações Turísticas de uma pousada na serra gaúcha. In: Revista Científica do Programa de Pós-Graduação Em Turismo e Hotelaria da Universidade do Vale do Itajaí. Set./Dez.2023, p. 425-444.

financiamento sustentável. Esse quadro visa a harmonização de práticas de relatórios de ESG, melhorando a comparabilidade e escalabilidade desses relatórios no setor de turismo. Isso é especialmente relevante no contexto de preocupações com o "greenwashing", onde dados insuficientes podem fornecer uma visão distorcida do desempenho das empresas. (OMT, 2023)

Dentro do escopo de ESG, a OMT enfatiza a importância da gestão sustentável no setor hoteleiro e de turismo, incentivando estratégias que abordem questões ambientais, sociais e de governança. Além disso, a organização promove a educação e a inovação no turismo através de projetos, competições de startups e programas educacionais. (OMT,2023)

Sendo estes, contudo, apenas princípios, como é possível de fato torná-los mecanismos mais concretos que se insiram na prática corporativa? Algumas das principais formas de dar corpo a estas responsabilidades é por meio tanto das chamadas "sustainability clause" ou mesmo "statements of corporate social responsibility" nos contratos comerciais<sup>6</sup> (Ershov, 2023, p. 3)

Essa responsabilidade socioambiental vem do entendimento que a empresa, como uma organização humana está em interação com o seu ambiente e estas interações "provocam externalidades que afetam seus stakeholders não só do ponto de vista econômico e legal, mas também social e ambiental." (Sardinha, 2009, p. 43)<sup>7</sup>

Nesse contexto, o Código Mundial de Ética para o Turismo, *soft-norm* turística, estabelece um conjunto de princípios destinados a guiar as políticas e práticas de turismo em todo o mundo (Badaró, 2010). Este código de conduta enfoca aspectos como sustentabilidade, ética, e responsabilidade social, alinhando-se com os objetivos mais amplos de ESG.

## **As práticas ESG para o desenvolvimento do turismo no seio da CELAC**

No contexto da Comunidade de Estados Latino-Americanos e Caribenhos (CELAC), a adoção de práticas ambientais, sociais e de governança (ESG) no setor do turismo é crucial para um desenvolvimento sustentável. Esta abordagem não só alinha o turismo com os princípios de

---

<sup>6</sup> cláusulas de sustentabilidade; declarações de responsabilidade social em contratos comerciais (tradução nossa)

<sup>7</sup> Inúmeros projetos turísticos se destacam neste sentido. A guia de exemplo, como trazido por Vidal e Topke (2013), cita-se o Projeto de Criação de Abelhas Nativas da Amazônia que envolve a comunidade local tanto na preparação do produto quanto na conscientização sobre a atividade da meliponicultura o que se reverte em renda para as famílias locais e em atrativo especial para o turista.

sustentabilidade e responsabilidade corporativa, mas também oferece uma rota para maximizar os benefícios econômicos, sociais e ambientais.

À medida que a CELAC busca integrar e fortalecer as nações que a compõem, o turismo sustentável orientado por práticas ESG surge como uma estratégia fundamental para impulsionar o desenvolvimento regional, promover a inclusão social, proteger o ambiente e garantir uma governança robusta.

### *Práticas ambientais para o turismo sustentado na CELAC*

O primeiro pilar das práticas ESG, o aspecto ambiental, é de suma importância para o desenvolvimento do turismo na CELAC. As nações latino-americanas e caribenhas são abençoadas com uma biodiversidade rica e ecossistemas variados, que vão desde praias tropicais até montanhas imponentes e florestas densas. Para capitalizar esses recursos naturais, a adoção de práticas ambientalmente sustentáveis é essencial (Freitas et al, 2021). Isso inclui a implementação de medidas para conservar a biodiversidade, reduzir a pegada de carbono do turismo, promover o uso sustentável de recursos e minimizar a poluição e o desperdício.

Uma das iniciativas pode ser o desenvolvimento de infraestruturas turísticas que respeitem os princípios do turismo sustentável, como o uso de energias renováveis, a construção de edifícios com baixo impacto ambiental e a promoção de atividades turísticas que contribuam para a conservação da natureza (OMT, 2019). Além disso, programas de certificação ecológica para hotéis, resorts e operadoras de turismo podem incentivar a adoção de práticas ambientais responsáveis e ajudar os consumidores a fazer escolhas sustentáveis.

A CELAC pode desempenhar um papel vital ao facilitar a colaboração entre os países membros para compartilhar melhores práticas, desenvolver políticas regionais de turismo sustentável e incentivar investimentos em projetos de turismo ecológico. Além disso, a cooperação com organizações internacionais e a captação de fundos destinados a projetos sustentáveis podem ser ampliadas para apoiar essas iniciativas.

### *Práticas Sociais: fomentando o desenvolvimento comunitário e a inclusão*

O pilar social das práticas ESG enfatiza a importância de contribuir para o bem-estar das comunidades locais e garantir que os benefícios do turismo sejam compartilhados de forma ampla e justa (Szymonowicz et al, 2023). Para os países da CELAC, isso significa desenvolver o turismo de

maneira que apoie o desenvolvimento comunitário, promova a inclusão social e respeite a diversidade cultural.

A implementação de práticas sociais no turismo envolve a capacitação da população local, garantindo seu acesso a empregos no setor, além de fomentar o empreendedorismo local. O turismo pode ser uma ferramenta poderosa para a geração de renda em comunidades que, de outra forma, teriam poucas oportunidades econômicas. Programas de treinamento e desenvolvimento de habilidades podem ser estabelecidos para preparar os residentes locais para o mercado de trabalho turístico, desde funções operacionais até cargos gerenciais.

Além disso, o turismo baseado na comunidade pode ser promovido para garantir que os residentes locais não apenas participem da indústria do turismo, mas também controlem e se beneficiem dela. Isso pode incluir o desenvolvimento de experiências turísticas autênticas que celebrem e preservem as tradições culturais e históricas locais, permitindo que os visitantes tenham um entendimento mais profundo e respeitoso das comunidades que visitam.

A CELAC pode apoiar essas práticas incentivando políticas que priorizem o envolvimento comunitário, a partilha equitativa dos benefícios do turismo e a proteção dos direitos e da cultura dos povos indígenas e minoritários. Isso pode ser alcançado através de iniciativas regionais que promovam o turismo responsável e sustentável, que respeite as pessoas e os lugares.

#### *Governança: fortalecendo a estrutura institucional para o turismo sustentável*

O componente de governança das práticas ESG no turismo refere-se à criação de um quadro institucional sólido que promova a transparência, a responsabilidade e a eficiência na gestão do turismo. Para a CELAC, isso significa estabelecer políticas, regulamentos e padrões claros que regulem a indústria do turismo, garantindo que as práticas sustentáveis sejam adotadas e mantidas.

Uma governança eficaz no turismo envolve a cooperação entre o governo, o setor privado, as organizações da sociedade civil e as comunidades locais para garantir que o desenvolvimento do turismo seja bem planejado, gerido e monitorizado. Isso pode incluir a criação de agências reguladoras específicas para o turismo, a implementação de sistemas de gestão da qualidade e a realização de auditorias e avaliações periódicas para garantir a aderência às práticas sustentáveis.

A CELAC pode facilitar esse processo promovendo o intercâmbio de conhecimentos e experiências entre os países membros, ajudando a desenvolver capacidades institucionais e fornecendo um fórum para a discussão de políticas regionais de turismo. Além disso, a organização pode desempenhar um papel crucial na promoção da cooperação internacional e na busca de apoio técnico e financeiro para projetos de turismo sustentável na região.

### **Considerações finais**

O turismo, como importante vetor de desenvolvimento socioeconômico, assume papel central nas agendas da América Latina e Caribe (CELAC). No entanto, o crescimento desenfreado do setor pode gerar impactos negativos no meio ambiente e nas comunidades locais. Nesse contexto, as práticas ESG (Environmental, Social and Governance) despontam como um modelo crucial para a promoção do turismo sustentável na região.

A efetividade do Direito Internacional do Turismo na promoção do turismo sustentável na CELAC é desafiada por sua fragmentação. Diversas convenções, tratados e leis nacionais compõem o arcabouço jurídico internacional, dificultando a implementação de um modelo único e coeso. A falta de mecanismos eficazes de *enforcement* e a prevalência da soberania dos Estados limitam ainda mais a capacidade da comunidade internacional de impor regras e normas abrangentes.

Diante dos desafios, a CELAC assume um papel fundamental na busca por soluções. A harmonização das normas internacionais sobre turismo sustentável, por meio da criação de instrumentos jurídicos regionais específicos ou da revisão dos existentes, é crucial para garantir coerência e efetividade. O fortalecimento dos mecanismos de *enforcement*, com a criação de um sistema regional de acompanhamento e avaliação, é essencial para assegurar o cumprimento das normas. A CELAC também pode fomentar a cooperação regional para o desenvolvimento e implementação de práticas ESG no turismo, através do compartilhamento de experiências e boas práticas, da promoção de pesquisas e da capacitação de profissionais.

A adoção de práticas ESG no turismo pela CELAC é fundamental para garantir um desenvolvimento sustentável e responsável do setor. A gestão ambiental eficiente, com foco na minimização do consumo de recursos naturais, na redução da geração de resíduos e na proteção da biodiversidade, é crucial para proteger os frágeis ecossistemas da região. A responsabilidade social deve se manifestar no respeito aos direitos das comunidades locais, na garantia de condições de trabalho decentes e na

promoção da inclusão social, especialmente dos grupos mais vulneráveis. A governança transparente e responsável, com mecanismos de participação social e combate à corrupção, é essencial para garantir a gestão eficaz do turismo na região.

O Direito Internacional do Turismo, apesar das fragilidades, apresenta-se como ferramenta crucial para a promoção do turismo sustentável na CELAC. Através da convergência regulatória, do fortalecimento dos mecanismos de *enforcement* e da intensificação da cooperação regional, a CELAC pode liderar a transformação do turismo na região, impulsionando um modelo mais responsável e comprometido com os princípios ESG. A adoção de práticas ESG pelas empresas e governos da região é fundamental para garantir a sustentabilidade do turismo e o bem-estar das comunidades locais, assegurando um futuro próspero e inclusivo para a América Latina e Caribe.

## **Referências**

ALARCÓN, P. de J. L. A CELAC e a Comunidade Latino-americana de Nações. **Empório do Direito**: Coluna Por Supuesto, [s. l.], 28 jan. 2023. Disponível em: <https://emporiოდodireito.com.br/leitura/a-celac-e-a-comunidade-latinoamericana-de-nacoes>. Acesso em: 21 mar. 2024.

BADARÓ, R. A. L. Código Mundial de Ética do Turismo: Soft ou Hard Norm. **Revista Jurídica Consulex**, v. 1, p. 22-23, 2012.

BADARÓ, R. A. L. **Direito do turismo**: história e legislação no Brasil e no exterior. São Paulo: Senac, 2. ed., 2005.

BADARÓ, R. A. L. **Direito internacional do turismo**. São Paulo: Senac, 2008.

BADARÓ, R. A. L. OMT, ONGs e a construção da soft norm turística. In: WAGNER MENEZES (Org.). **Estudos de Direito Internacional**. 1. ed. Curitiba: Juruá, 2010. v. XX, p. 322-337.

BONILLA, A.; JARAMILLO, G. (Orgs.). **La CELAC en el escenario contemporáneo de América Latina y del Caribe**. 1. ed. San José: FLACSO; CAF, 2014.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Mudanças climáticas**: o turismo em busca da ecoeficiência. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2008. XX p. – (Série Ação Parlamentar; n. 377).

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 2016. 496 p. Disponível em:

[https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/518231/CF88\\_Livro\\_EC91\\_2016.pdf](https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/518231/CF88_Livro_EC91_2016.pdf).

BRASIL. Presidência da República. Planalto. Na CELAC, Lula exalta potencial de latino-americanos e caribenhos como bloco integrado. **Planalto: Relações Exteriores**, [s. l.], 1 mar. 2024. Disponível em: <https://www.gov.br/planalto/pt-br/acompanhe-o-planalto/noticias/2024/03/na-celac-lula-exalta-potencial-de-latino-americanos-e-caribenhos-como-bloco-integrado#:~:text=Durante%20a%20C%3%BApula%2C%20os%20pa%C3%ADses,2030%20e%20a%20proposta%20da>. Acesso em: 21 mar. 2024.

BRASIL. Presidência da República. Planalto. Para Lula, cúpula CELAC-União Europeia foi “extremamente exitosa”. **Planalto: Relações Exteriores**, [s. l.], 19 jul. 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/planalto/pt-br/acompanhe-o-planalto/noticias/2023/07/para-lula-cupula-celac-uniao-europeia-foi-201cextremamente-exitosa201d>. Acesso em: 21 mar. 2024.

CELAC. **Qué es CELAC?**. 2015. Disponível em: <http://CELAC.cancilleria.gob.ec/que-es-CELAC/>. Acesso em: 17 mar. 2024.

DECAUX, E. La forme et la force obligatoire des codes de bonne conduite. In: **Annuaire français de droit international**, v. 29, 1983, p. 81-97. Disponível em: <https://doi.org/10.3406/afdi.1983.2540>. Acesso em: 19 jan. 2024.

EMERALD INSIGHT. The Importance of Sustainability in Tourism. **Tourism and Development**, v. 23, n. 2, p. 345-362, 1 fev. 2023.

ERSHOV, D. N. Legal framework for sustainable development and current global challenges. In: **Sustainable Social Development**, v. 1, n. 1, 2023.

FREITAS, R.; LEE, Y.; LEE, K.; SILVEIRA, S. N. Economia circular: do café ao celular. **JOTA**, 18 out. 2021. Recuperado em: 23 jan. 2024, de <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/colunas/praticas-esg/economia-circular-do-cafe-ao-celular-18102021>.

GUERRA, A. W. **A formação do direito internacional por via de soft law: uma visão sistêmica sobre os seus meios de produção**. Tese de doutorado, Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, 2023.

HOFFMANN, A. R. As organizações regionais e a promoção e proteção da democracia: reflexões a partir das práticas de intervenção democrática na América do Sul. **Caderno CRH**, v. 29, n. spe3, p. 47-57, 2016.

LEE, Y.; FREITAS, R.; LEE, K.; SILVEIRA, S. N. Fator ambiental na agenda ESG foca um novo mundo. **JOTA**, 21 jun. 2021. Recuperado em: 23 jan. 2024, de <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/fator-ambiental-esg-21062021>.

MALAMUD, A. Overlapping regionalism, no integration: Conceptual issues and the Latin American experiences. *Política Internacional*, v. 3, n. 6, p. 46-59, 2019.

MECCA, M. S. et al. Sustentabilidade e ESG (Environmental, Social and Governance): Estudo das operações turísticas de uma pousada na serra gaúcha. In: *Revista Científica do Programa de Pós-Graduação em Turismo e Hotelaria da Universidade do Vale do Itajaí*, set./dez. 2023.

MIJARES, V. M.; RAMÍREZ, S. H. El factor Venezuela en la Crisis del Regionalismo Posthegemónico. **Working Paper**, 2020.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. **Comunidade dos Estados Latino-Americanos e Caribenhos – CELAC**. Brasília: Ministério da Educação, 2018.

MINISTÉRIO DO TURISMO. **Plano Nacional do Turismo**. Disponível em: <http://www.turismo.gov.br>. Acesso em: 2 abr. 2024.

NÓBREGA, W. R. M. (de). Turismo, desenvolvimento e políticas públicas: limites e avanços no Estado do Pará. In: AZEVEDO, F. F.; FIGUEIREDO, S. L.; NÓBREGA, W. R. M.; MARANHÃ, C. H. (Orgs.). **Turismo em Foco**. Belém: NAEA, 2013. Disponível em: [https://livroaberto.ufpa.br/jspui/bitstream/prefix/21/1/Livro\\_TurismoFoco.pdf](https://livroaberto.ufpa.br/jspui/bitstream/prefix/21/1/Livro_TurismoFoco.pdf). Acesso em: 15 jan. 2024.

OLIVEIRA, A. E. A. **A formação de blocos regionais para a integração e o desenvolvimento no contexto da globalização: o caso da União Europeia (EU) e do Mercado Comum do Sul (Mercosul)**. Tese de doutorado, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2010.

OLIVEIRA, F. de; PIERI, V. S. G. **O ABC da Integração Latino-Americana: das origens aos desafios contemporâneos**. [S. l.: s. n.], v. 02. Pelotas, 2022.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O MEIO AMBIENTE; ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DO TURISMO. **Declaração de Glasgow**. 2021. Disponível em: [https://www.oneplanetnetwork.org/sites/default/files/2022-02/GlasgowDeclaration\\_EN\\_0.pdf](https://www.oneplanetnetwork.org/sites/default/files/2022-02/GlasgowDeclaration_EN_0.pdf). Acesso em: 14 jan. 2024.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Comissão sobre o Desenvolvimento Sustentável**. 1999. Disponível em: [https://www.un.org/esa/sustdev/sdissues/tourism/tourism\\_decisions.htm](https://www.un.org/esa/sustdev/sdissues/tourism/tourism_decisions.htm). Acesso em: 19 jan. 2024.

ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DO TURISMO. **Código Mundial de Ética do Turismo**. Madrid, Espanha: OMT, 2022. Disponível em: <https://www.unwto.org/ethics>. Acesso em: 20 jan. 2024.

ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DO TURISMO. **Declaração de Madrid sobre o Turismo Sustentável**. Madrid, Espanha: OMT, 2021. Disponível em: <https://www.unwto.org/content/madrid-declaration-sustainable-tourism-e>. Acesso em: 15 jan. 2024.

ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DO TURISMO. **Objetivos de Desenvolvimento Sustentável para o Turismo**. Madrid, Espanha: OMT, 2020. Disponível em: [https://www.unwto.org/sites/all/files/docpdf/sdgs\\_for\\_tourism\\_2020\\_en.pdf](https://www.unwto.org/sites/all/files/docpdf/sdgs_for_tourism_2020_en.pdf). Acesso em: 19 jan. 2024.

ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DO TURISMO. **Turismo e Mudança Climática**. Madrid, Espanha: OMT, 2019. Disponível em: [https://www.unwto.org/sites/all/files/docpdf/climate-change-tourism-2019\\_en.pdf](https://www.unwto.org/sites/all/files/docpdf/climate-change-tourism-2019_en.pdf). Acesso em: 19 jan. 2024.

ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DO TURISMO. **Turismo e Segurança**. Madrid, Espanha: OMT, 2018. Disponível em: [https://www.unwto.org/sites/all/files/docpdf/tourism-security-2018\\_en.pdf](https://www.unwto.org/sites/all/files/docpdf/tourism-security-2018_en.pdf). Acesso em: 19 jan. 2024.

PORTER, M. E. **Competição: estratégias competitivas essenciais**. Rio de Janeiro: Elsevier, 1999.

ROTTA, E.; LAGO, I. C.; JUSTEN, A. F.; SANTOS, M., eds. Conhecimento em rede: desenvolvimento, cooperação e integração regional em território de fronteira – **Rede CIDIR: 10 anos** [online]. Chapecó, SC: UFFS, 2019. pp. 63-111. ISBN: 978-65-978-65-5019-011-8. Disponível em: <https://doi.org/10.7476/9786586545432>.

SALLES JUNG, J. H. O papel da CELAC no processo de integração latino-americano e na inserção internacional do Brasil. **Revista de Iniciação Científica em Relações Internacionais**, v. 5, n. 9, p. 27-56, 11 jan. 2018.

SARDINHA, G. Sustentabilidade nas organizações. In: FÉLIX, Joana d'Arc B.; BORDA, Gilson Z. (org.). **Gestão da comunicação e responsabilidade socioambiental: uma nova visão de marketing e comunicação para o desenvolvimento sustentável**. São Paulo: Atlas, 2009.

SILVA, C. A. A CELAC e o regionalismo na América Latina e Caribe no século XXI: entre a autonomia e a contra-hegemonia. Orientador: Prof. Dr. Martín-León-Jacques Ibañez de Novion. 2017. *Dissertação de mestrado* (Mestre em Ciências Sociais) - Universidade de Brasília, [S. l.], 2017.

SOLIMAR INTERNACIONAL. (2023, 4 de agosto). **Cracking the Code of Seasonality in Tourism**. Disponível em: <https://www.solimarinternational.com/defying-seasonality-in-strategic-destination-planning/>. Acesso em: 19 jan. 2024.

TAVARES, M. G. C. da. Turismo e políticas públicas na Amazônia brasileira. In: **Revista Franco-Brasileira de Geografia**, 2021 (n. 49). Disponível em: <https://journals.openedition.org/confins/35348>. Acesso em: 20 jan. 2024.

TOPKE, D. R.; VIDAL, M. P. Responsabilidade Socioambiental no Turismo: o caso da empresa Ambiental Viagens e Turismo. **Simpósio de Excelência em Gestão e Tecnologia**, 2013.

VIGEVANI, T.; CEPALUNI, G. A Política Externa de Lula da Silva: A Estratégia da Autonomia pela Diversificação. In: **Contexto Internacional**, v. 29, n. 2, p. 273-335, jul./dez. 2007.

## ***Biotecnologia e a proteção da Humanidade: considerações pela perspectiva filosófica, política e jurídica***

---

***Ana Laura Vallarelli Gutierrez Araujo<sup>1</sup>***

### **Introdução**

A interface entre ciência, ética e política torna-se cada vez mais complexa no contexto dos avanços biotecnológicos. A possibilidade de manipular a vida em nível molecular desafia os limites da compreensão humana e exige uma abordagem interdisciplinar para a análise de seus impactos.

Diante desse cenário complexo, o presente texto tem como objetivo apresentar algumas reflexões a partir de um tríplice enfoque – filosófico, político e jurídico – com o propósito de destacar alguns pontos relevantes para o debate sobre os limites e responsabilidade ética da ciência no contexto da proteção da humanidade.

### **Autonomia, dignidade e progresso: fundamentos filosóficos da proteção humana**

Neste item são indicados alguns aspectos da visão kantiana sobre autonomia, dignidade e progresso, importantes para entender as bases filosóficas que sustentam a proteção da humanidade diante dos avanços científicos, especialmente no campo da biotecnologia. As reflexões de Kant, mediadas pelas análises de Arendt, oferecem uma estrutura ética para pensar o ser humano como um fim em si mesmo e o impacto do progresso científico na vida humana.

### **Autonomia e dignidade**

Para Kant o ser humano é um legislador autônomo, um centro de decisões racionais e, ao mesmo tempo, um fim em si mesmo. A liberdade humana, segundo Kant, está intimamente ligada à sua autonomia, ou seja, à capacidade de seguir as leis da razão que ele próprio estabelece. Esse princípio ético, que define a pessoa como um fim e nunca como meio, é fundamental para a reflexão sobre a biotecnologia.

---

<sup>1</sup> Mestra em Direito do Estado. Docente da Universidade Paulista - UNIP - Campus Sorocaba. Advogada. E-mail: analauravgadv@gmail.com.

A autonomia, para Kant (2002, p. 243), é “a independência do Arbítrio compulsório de outrem; e na medida em que pode coexistir com a Liberdade de todos de acordo com uma Lei universal, ela é o único Direito inato original que pertence a todo homem em virtude da sua Humanidade”. Assim, Kant entende a liberdade como a própria autonomia. Esta, fundada na razão, exige que o indivíduo seja livre para tomar decisões de acordo com leis universais que ele reconhece como válidas.

No direito, a autonomia se concretiza na medida em que a liberdade de cada indivíduo pode coexistir com a liberdade de todos, dentro de uma lei universal de liberdade. A coação no direito é justificada porque permite que as vontades individuais convivam sem conflito, garantindo a igualdade entre os sujeitos. Para Kant (2003), a liberdade (autonomia) é a base da moral e do direito e, ainda, o fundamento da dignidade humana.

Dürig (apud Sarlet, 2001) reforça a ligação entre liberdade e dignidade. Destaca a dimensão espiritual e racional como elemento que diferencia os seres humanos, sugerindo que a capacidade espiritual permite ao ser humano tomar consciência de si mesmo, autodeterminar sua conduta, formatar a sua existência e o meio ao seu redor. Diante disso, pode-se inferir a importância da autonomia na formação da dignidade humana (Dürig apud Sarlet, 2001, p. 44).

Com relação à dignidade, a obra de Kant (2003) é uma referência. Para ele, a dignidade se relaciona a algo que está acima de qualquer preço e, portanto, não admite equivalência. Ela representa um “valor incondicional, incomparável, para o qual só a palavra respeito confere a expressão conveniente da estima que um ser racional deve lhe tributar” (Kant, 2003, p. 65-66). Acrescente-se a isso a fórmula do imperativo categórico que estabelece a seguinte exigência: “age de tal maneira que possas usar a humanidade, tanto em tua pessoa como na pessoa de qualquer outro, sempre e simultaneamente como fim e nunca simplesmente como meio” (Kant, 2003, p. 59).

No campo da biotecnologia, os conceitos kantianos de autonomia e dignidade assumem uma importância central. As inovações tecnológicas devem respeitar a autonomia individual e garantir que qualquer intervenção preserve a liberdade das pessoas. Decisões envolvendo biotecnologia precisam estar ancoradas em princípios éticos que protejam a dignidade humana, evitando que pessoas sejam tratadas meramente como meios para fins tecnológicos ou científicos.

### **Autonomia e dignidade das pessoas vulneráveis**

A questão da autonomia dos mais vulneráveis exige uma análise cuidadosa. Sarlet (2001) destaca a dimensão assistencial da dignidade

humana, que impõe à comunidade e ao Estado o dever de proteger aqueles que não podem exercer plenamente sua autodeterminação, especialmente nos campos da biomedicina e da bioética.

Nino (1989) aponta que, embora o conceito de autonomia seja amplo e, em certos aspectos, vago, é possível identificar direitos básicos e indispensáveis para escolha e materialização de projetos e planos de vida que cada pessoa pretende realizar. Esses direitos incluem a liberdade de ação (desde que não prejudique terceiros), vida consciente, integridade corporal e psíquica, educação, liberdade de expressão, liberdade no desenvolvimento de sua vida privada, liberdade de associação, trabalho (como meio de acesso e preservação de recursos materiais) e períodos de ócio (para auto realização individual). Tais direitos oferecem os meios necessários para que o indivíduo possa eleger seu projeto de vida de maneira consciente e autônoma.

Dada essa amplitude, surge a questão de como garantir a autodeterminação dos mais fragilizados, como embriões, crianças e adolescentes, pessoas com deficiência, enfermos, pessoas em estado comatoso, pessoas em situação de dependência química etc. Além disso, há os que, por razões sociais, econômicas, políticas ou culturais, estão impossibilitados de expressar plenamente sua autodeterminação, ou seja, escolher e realizar seu projeto de vida.

Nesses casos, Sarlet (2001) argumenta que a dignidade revela uma outra dimensão: a necessidade de proteção (assistência) por parte da comunidade e do Estado. Conforme o autor,

[...] a dignidade, na sua perspectiva assistencial (protetiva) da pessoa humana, poderá, dada as circunstâncias, prevalecer em face da dimensão autônoma, de tal sorte que, todo aquele a quem faltarem as condições para uma decisão própria e responsável (de modo especial no âmbito da biomedicina e bioética) poderá perder – pela nomeação eventual de um curador ou submissão involuntária a tratamento médico e/ou internação – o exercício pessoal de sua capacidade de autodeterminação, restando-lhe, contudo, o direito a ser tratado com dignidade (protegido e assistido) (Sarlet, 2001, p 49-50)

A medicalização da vida e a biotecnologia levantam várias questões quanto à autonomia da pessoa. Benda (1996) pondera que a autodeterminação individual deve sempre respeitar os valores constitucionalmente protegidos.

Dessa forma, a autonomia, embora central para a dignidade humana, pode ser limitada em situações específicas, especialmente no caso de indivíduos vulneráveis. A proteção de sua dignidade deve ser assegurada

pelo Estado e pela sociedade, garantindo que intervenções na esfera da biotecnologia respeitem tanto a sua autonomia quanto a sua integridade.

### **O progresso pela perspectiva kantiana**

Para Kant, o progresso da humanidade é possível, embora não o considere como necessário. Ele adverte que o progresso científico pode, por vezes, entrar em conflito com a moralidade humana, gerando insatisfação e uma série de males. Arendt (1993, p. 42) corrobora essa visão ao apontar que “[...] a espécie humana está sujeita ao progresso que, por certo, está de algum modo em oposição ao homem como ser moral e criatura racional, um fim em si mesmo”. Nesse sentido, o progresso não é um objetivo em si, e deve ser avaliado à luz de suas consequências éticas.

Bobbio (1992), ao refletir sobre a evolução dos direitos humanos, observa que esses direitos surgem gradualmente, conforme a necessidade ou possibilidade de seu reconhecimento. O progresso técnico, ao aumentar o poder de controle do ser humano sobre a natureza e seus semelhantes, também amplia a necessidade de novas proteções. É nesse contexto que emergem os direitos de quarta geração, relacionados aos efeitos cada vez mais traumáticos da pesquisa biológica, como a manipulação do patrimônio genético individual.

Para Bobbio (1992), o progresso traz tanto novas ameaças quanto oportunidades. Se por um lado ele gera novas ameaças à liberdade individual, que precisam ser combatidas estabelecendo limites ao poder, por outro, oferece ferramentas para enfrentar as necessidades humanas, desde que esse poder seja exercido de forma protetora.

Nesse cenário, torna-se imperativo o desenvolvimento de uma Ciência com Consciência para instrumentalizar uma nova postura que fortaleça o compromisso do cientista com o todo circundante, uma vez que ele é parte deste sistema. Afinal, o mundo científico não é um mundo separado, mas construído junto com os outros (Maturana; Varela, 2001).

Essa reflexão é particularmente relevante no contexto da biotecnologia. O progresso científico oferece grandes promessas para a melhoria da vida humana, mas também levanta questões éticas significativas. As inovações biotecnológicas precisam ser guiadas por princípios que assegurem que o ser humano permaneça no centro de toda inovação. O progresso, nesse sentido, não deve se limitar ao desenvolvimento técnico, mas à criação de condições que melhorem a qualidade de vida em harmonia com os valores éticos e direitos fundamentais.

## **Abordagem política da proteção da humanidade**

A relação entre ciência e poder traz profundas repercussões na organização social, como analisa Prigogine (1998) ao discutir a transição da concepção tradicional de ciência. Antes, a ciência buscava questionar e compreender a natureza; com a modernidade, percebe-se o fim das certezas. Prigogine observa que a ciência moderna supera antigos paradigmas, especialmente o conceito fixo de natureza e a visão mecanicista do mundo, que não se sustentam diante das descobertas e complexidades atuais. Essa mudança revela a necessidade de novas formas de pensamento para lidar com a incerteza inerente ao conhecimento científico contemporâneo.

No campo do direito, a biotecnologia impõe novos desafios, pois não se trata apenas de garantir a inviolabilidade da vida já concebida, mas de assegurar a integridade e identidade das gerações futuras. A homogeneização promovida por critérios biotecnológicos poderia resultar em uma sociedade desumana, como alertam obras literárias como *1984* de Orwell (2003) e *Admirável Mundo Novo* de Huxley (1995). A história também é testemunha dos perigos da ciência a serviço do poder, como visto durante a Segunda Guerra Mundial.

Fukuyama (2003), ao discutir o futuro pós-humano, alerta para as possíveis consequências de uma sociedade onde a biotecnologia elimina a noção de "humanidade partilhada", em razão da mistura dos genes humanos com todas as espécies, esvaziando-se assim, a ideia clara do que é ser humano. Ele descreve um mundo onde o avanço tecnológico pode gerar uma sociedade mais hierárquica e competitiva, e, consequentemente, cheia de conflitos sociais. Conclui seu pensamento defendendo que a verdadeira liberdade "significa a liberdade das comunidades políticas de proteger os valores que reputam mais caros, e é essa liberdade que precisamos exercer no tocante à revolução tecnológica hoje" (Fukuyama, 2003, p. 225).

Habermas (2004), por sua vez, expressa a seguinte preocupação com a manipulação genética:

Com efeito, a pesquisa com embriões e o DGPI (diagnóstico genético de pré-implantação) acirram os ânimos sobretudo porque são o exemplo de um perigo que se vincula à metáfora da "criação de humanos". Tememos, não sem razão, que surja uma densa corrente de ações entre as gerações, pela qual ninguém poderá ser responsabilizado, já que ela transpassa de forma unilateral e na direção vertical as redes de interação contemporâneas. (Habermas, 2004, p. 1 -2)

Andorno (1994) pondera que a ciência passou por profundas transformações, ampliando o conhecimento, a capacidade produtiva e a

manipulação da vida, o que nos coloca diante de um verdadeiro dilema biotecnológico em relação à vida humana, levantando questionamentos éticos: Para onde o mundo está indo? Qual é o destino da humanidade?

Essas preocupações são intensificadas pela "revolução antropogenética", conforme Fabriz (2003). A manipulação genética não altera apenas indivíduos, mas afeta todas as futuras gerações, tornando essencial que decisões políticas acompanhem o progresso biotecnológico. O destino da humanidade, como Benda (1996) observa, está em jogo, e isso exige uma responsabilidade ética sobre as gerações futuras.

Trazendo essas ideias para a perspectiva político-filosófica, surge a figura do *homo sacer* de Agamben (2007), que emerge como produto da união entre poder soberano e ciência. Para o autor, *homo sacer* é o indivíduo cuja vida pode ser retirada impunemente, representando, dessa maneira, uma vida desprotegida (matável) e à mercê do poder soberano.

Agamben (2007) também alerta sobre um deslocamento e a um progressivo alargamento da decisão sobre a vida nua (vida matável) na qual consiste a soberania, pois o “soberano entra em simbiose cada vez mais íntima não só com o jurista, mas também com o médico, com o cientista, com o perito, com o sacerdote” (Agamben, 2007, p. 128). E, especificamente, ao discorrer sobre o uso científico de cobaias humanas, infere que “no horizonte biopolítico que caracteriza a modernidade, o médico e o cientista movem-se naquela terra de ninguém onde, outrora, somente o soberano podia penetrar” (Agamben, 2007, p. 166).

Agamben (2007) também aborda a relação entre a biopolítica e o conceito de vida nua, explorando como a soberania exerce controle sobre a vida humana tanto em regimes totalitários quanto em democracias modernas, como foi o caso de experiências conduzidas com prisioneiros nos Estados Unidos. Isso reforça a necessidade de uma abordagem ética na ciência, especialmente no campo da biotecnologia.

É fundamental que a sociedade tome consciência da biotecnologia na vida de cada indivíduo, pois vai lhe acarretar transformações, afetando-o nas suas relações sociais e políticas, bem como, interferindo na vida das presentes e das futuras gerações. Sendo assim:

A ÉTICA DA BIOLOGIA e da medicina não se restringe aos biólogos ou aos médicos. Ela também não se restringe aos teólogos, filósofos, sociólogos e juristas que adquiriram uma grande competência neste campo. Ela concerne a todos os cidadãos. (Bernard, 1998, p.102)

O debate público sobre os limites da biotecnologia é fundamental para garantir a proteção da humanidade. À luz disso, é relevante destacar a análise de Hubner (1998), que traça um paralelo entre a tradição dos direitos humanos e a tradição ética. Segundo ele, as sociedades democráticas têm uma maior probabilidade de encontrar respostas verdadeiramente humanas para os desafios contemporâneos, embora não seja tarefa fácil.

### **Abordagem jurídica da proteção das futuras gerações: limites da ciência**

Diante das análises filosófica e política, é essencial examinar o aspecto jurídico para garantir a proteção das gerações presentes e futuras. Nesse sentido, é oportuno citar Arendt (1993, p. 15), ao afirmar que “Kant não se interessa pelo passado; o que lhe interessa é o futuro da espécie”. Contudo, a proteção da humanidade envolve a articulação entre passado, presente e futuro. O passado, nesse sentido, ganha relevância pois nos oferece a memória necessária para que, como destaca Adorno (1969), “Auschwitz não se repita”. Vale lembrar que Auschwitz é um termo simbólico para as maiores tragédias da história. A função do passado se desdobra em três vertentes: repressiva, ao impedir ou minimizar a repetição de eventos trágicos; restauradora, ao tentar corrigir/reduzir desequilíbrios; e preventiva, ao projetar ações que imunizem o futuro contra tais ocorrências.

Diante desse cenário, torna-se urgente o desenvolvimento de uma ciência responsável, que leve em consideração não apenas a autonomia do cientista, mas também sua responsabilidade social.

Proteger a humanidade inclui salvaguardar os direitos das futuras gerações, conforme estabelecem a Constituição Federal (artigo 225, *caput*) e documentos e tratados internacionais, como a Declaração sobre as Responsabilidades das Gerações Presentes em Relação às Gerações Futuras da UNESCO (1994), que afirma: “As gerações presentes têm a responsabilidade de garantir que as necessidades e os interesses das gerações presentes e futuras sejam plenamente salvaguardados”.

O dever para com o futuro, a preocupação com o outro que ainda não nasceu, o dever para com os descendentes, consiste num dever não recíproco para com os indivíduos futuros, com o fim de proteger e tornar possível a continuidade da vida e da sobrevivência das gerações futuras, são as lições que extraímos de Jonas (2014). Segundo Jonas (2014, p. 39):

Age de tal maneira que os efeitos de tua ação sejam compatíveis com a permanência de uma vida humana autêntica na Terra"; ou, expresso negativamente: "Age de tal modo que os efeitos de tua ação não sejam destrutivos para a futura possibilidade dessa vida"; ou, simplesmente: "Não coloque em perigo as condições da continuidade indefinida da

humanidade na Terra"; ou, formulado, mais uma vez de forma positiva: "Inclua em tua escolha presente, como objeto também do teu querer, a futura integridade do homem.

Além disso, Jonas (2014) apresenta a “heurística do temor” (*heuristik der furcht*) destacando o dever de temer a irreversibilidade das consequências do progresso, que podem ameaçar a vida futura. A manipulação genética traz desafios políticos e éticos e, ainda, suas implicações afetam não apenas os indivíduos, mas também seus descendentes. As novas técnicas biológicas exigem do Direito a proteção da inviolabilidade da vida e a preservação da identidade e liberdade das futuras gerações, evitando a criação de sociedades desumanizadas.

Fukuyama (2003) adverte que o progresso biotecnológico pode comprometer a "humanidade partilhada", enquanto Jürgen Habermas expressa preocupação com a criação de humanos geneticamente modificados e os impactos intergeracionais dessa prática.

Essas questões éticas, enfrentadas por pensadores contemporâneos, exigem a compatibilização entre Ciência e Direito, para que a biotecnologia respeite os direitos fundamentais. Maria Garcia (2001) observa que o progresso científico envolve questões filosóficas, políticas e jurídicas, demandando limites à liberdade científica em prol da proteção dos indivíduos e da sociedade.

Portanto, a biotecnologia, embora carregue grande potencial para o progresso humano, também exige uma regulamentação jurídica rigorosa que proteja as gerações futuras e preserve a essência da humanidade. O dever moral e legal de agir com responsabilidade, como propõe Jonas (2014), é o princípio que deve guiar o avanço científico.

### **Considerações finais**

Os avanços da biotecnologia, como uma faca de dois gumes, trazem consigo tanto benefícios inegáveis, quanto riscos que não podem ser ignorados. No entanto, esses progressos também levantam desafios éticos profundos, como as práticas eugênicas e a manipulação genética, que ameaçam a dignidade humana e podem perpetuar discriminações sociais e genéticas. Para enfrentar essa dualidade, é imperativo buscar um caminho equilibrado que permita o progresso científico sem comprometer o valor central que deve nortear todas as inovações: o ser humano e sua dignidade.

É fundamental que a ciência permaneça a serviço da humanidade, respeitando os valores fundamentais da autonomia e da dignidade. A filosofia, a política e o direito devem atuar em conjunto para estabelecer

limites éticos claros, garantindo que as inovações científicas protejam não apenas as gerações presentes, mas também as futuras. A proteção da humanidade, como extensão dos direitos humanos, deve estar no centro de qualquer desenvolvimento biotecnológico, sendo a dignidade humana o valor inalienável que guia essa proteção.

## **Referências**

ADORNO, Theodor W. **Educação após Auschwitz**. Trad. Wolfgang Leo Maar. 1969. Disponível em: [https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/5090779/mod\\_resource/content/1/Adorno-Educacao-apos-Auschwitz.pdf](https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/5090779/mod_resource/content/1/Adorno-Educacao-apos-Auschwitz.pdf). Acesso em 04 out 2024.

AGAMBEN, Giorgio. **Homo sacer I**. O poder soberano e a vida nua. Trad. Henrique Burigo. 2ª reimpr. Belo Horizonte: UFMG, 2007.

ANDORNO, Roberto. El Derecho frente a la nueva eugenesia: la selección de embriones *in vitro*. **Revista Chilena De Derecho**, 21(2), 321–328. Disponível em: [http://huesped2.uach.mx/mflores/biblioteca/bioetica/derecho\\_frente\\_a\\_la\\_nueva\\_eugene.htm](http://huesped2.uach.mx/mflores/biblioteca/bioetica/derecho_frente_a_la_nueva_eugene.htm). Acesso em 4 out. 2024.

ARENDT, Hannah. **Lições sobre a filosofia política de Kant**. Trad. André Duarte de Macedo. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1993.

BENDA, Ernst *et alli*. **Dignidad humana y derechos de la persona**. Manual de Derecho Constitucional. Trad. de Antonio López Pina. Madrid: Instituto Vasco de Administración Pública Marcial Pons, Ediciones Jurídicas y Sociales, S. A., 1996.

BERNARD, Jean. **A Bioética**. Tradução Paulo Goya. São Paulo: Ática, 1998.

BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. Trad. de Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Campus, 1992.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm). Acesso em 6 out. 2024.

FABRIZ, Daury Cesar. **Bioética e direitos fundamentais: a bioconstituição como paradigma ao biodireito**. Belo Horizonte: Mandamentos, 2003.

FUKUYAMA, Francis. **Nosso Futuro Pós-humano: Consequências da revolução da biotecnologia**. Rio de Janeiro: Rocco, 2003.

GARCIA, Maria. **Limites da ciência: a dignidade da pessoa humana: a ética da responsabilidade**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004.

HABERMAS, Jürgen. **O Futuro da Natureza Humana**. São Paulo: Martins Fontes, 2004.

HUBNER, Gérard. Desvio ideológico e proteção ética. *In*: MAYOR, Frederico; FORTI, Augusto (organizadores). **Ciência e Poder**. Trad. de Roberto Leal Ferreira. Campinas: Papirus, 1998.

HUXLEY, Aldous. **Admirável Mundo Novo**. 21ª ed. São Paulo: Globo, 1995.

JONAS, Hans. **El principio de responsabilidad**: Ensayo de una ética para la civilización tecnológica. Trad. Javier M.ª Fernández Retenaga. Barcelona: Ed. Herder, 2014. Disponível em: <https://etica.uazuay.edu.ec/sites/etica.uazuay.edu.ec/files/public/uazuay-etica-principio-de-la-responsabilidad-hans-jonas.pdf>. Acesso em: 06 out. 2024.

KANT, Immanuel. **Filosofia do Direito de Kant**. Os grandes filósofos do direito: leituras escolhidas em direito. Org. Clarence Morris; Trad. Reinaldo Guarany; revisão da Trad. Silvana Vieira, Cláudia Berliner; revisão técnica Sérgio Sérvulo da Cunha. São Paulo: Martins Fontes, 2002.

\_\_\_\_\_. **Fundamentos da metafísica dos costumes e outros escritos**. Trad. de Leopoldo Holzbach. São Paulo: Martin Claret, 2003.

MATURANA, Humberto R. e VARELA, Francisco J. **A árvore do conhecimento: as bases biológicas da compreensão humana**. Tradução de Humberto Mariotti e Lia Diskin. São Paulo: Palas Athena, 2001.

NINO, Carlos Santiago. **Ética y derechos humanos**. Un ensayo de fundamentación. 2ª ed. ampl. y rev. Buenos Aires: Editorial Astrea, 1989.

ORWELL, George. 1984. São Paulo: IBEP, 2003.

PRIGOGINE, Ilya. *In*: MAYOR, Frederico; FORTI, Augusto (organizadores). **Ciência e Poder**. Trad. de Roberto Leal Ferreira. Campinas: Papirus, 1998.

SARLET, Ingo Wolfgang. **Dignidade da pessoa humana e direitos fundamentais na Constituição Federal de 1988**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2001.

UNESCO. **Declaração sobre as Responsabilidades das Gerações Presentes em Relação às Gerações Futuras**. 1994. Disponível em: [https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000110827\\_por](https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000110827_por). Acesso em: 06 out 2024.

## ***Educação corporativa: geração líquida e o lugar do trabalho na era da transformação digital***

---

---

***Mariana Domitila Padovani Martins<sup>1</sup>***

### **Introdução**

A Geração Líquida, caracterizada pela fluidez, adaptabilidade e conexão digital, segundo Zygmunt Bauman e Thomas Leoncini (2018), está cada vez mais presente no mercado de trabalho. Nesse contexto, a transformação digital impacta não apenas as operações empresariais, mas também a forma como as pessoas aprendem e se desenvolvem profissionalmente.

Tudo isso implica, segundo Bauman (2013, p.45), num cenário, em que “[...] toda a categoria de diplomados enfrenta uma alta probabilidade, a quase certeza, de só obter empregos temporários, inseguros e em tempo parcial, pseudoempregos de “estagiários” falsamente rebatizados de treinamento”.

A geração, nascida em tempos líquidos, segundo Bauman e Leoncini (2018), é denominada de geração líquida, ou seja, jovens que nasceram por volta de 1980 (geração também denominada como Y ou Millenials), e os mais novos, nascidos por volta de 1990 até 2010 (também conhecidos como geração Z), o que significa que eles não vivenciaram aspectos sociais, políticos, econômicos e estruturais do passado que atualmente não imperam mais.

Os indivíduos da sociedade líquido-moderna (Bauman, 2001) e, conseqüentemente, do cansaço (Han, 2017), acreditam na postagem “dos outros” nas redes sociais, por exemplo. Acreditam na imagem virtualizada da vida feliz e eficaz, o que os leva a indagações angustiantes, cheias de comparações. Questionam que, se a vida do outro é feliz, logo também deveriam ter a mesma felicidade. Se o outro tem um bom emprego e carreira de sucesso, logo também deveriam ter. Se o outro tem muitos amigos e

---

<sup>1</sup> Doutora em Educação (UNISO). Mestra em Comunicação e Cultura (UNISO). Pós-graduada em Neurociências e Comportamento (PUC). MBA em Gestão e Transformação Digital (USP/ECA). Bacharel em Jornalismo (UNISO) e em Publicidade e Propaganda com ênfase em Marketing (ESAMC). CEO do Grupo ELO e Treinadora na Elo.education/SP. Professora na Fatec Votorantim/SP. Professora convidada na FGV. mariana.domitila@gmail.com.

muitas festas para ir, logo deveriam fazer o mesmo... e assim por diante para diversas esferas da vida, como amor, beleza, saúde etc. Inquietações, que, de acordo com Bauman (2018), ressoam numa ansiedade maior ou menor, dependendo do caso e do indivíduo, gerando uma hipertrofia das crenças de que todos podem ter a tal felicidade e realização manipuladas, mas não impedindo a lógica da aceleração social, que, segundo Hartmut Rosa (2019, p. 11), é quando a sociedade “consegue se estabilizar dinamicamente; quando é sistematicamente disposta ao crescimento, ao adensamento de inovações e à aceleração, como meio de manter e reproduzir sua estrutura”. O que também se faz necessário para que o sujeito se sinta estável dentro de uma sociedade com temáticas tão instáveis.

Portanto, com a ascensão da Geração Líquida e a rápida evolução da tecnologia, as empresas enfrentam o desafio de adaptar suas estratégias de Educação Corporativa para atender às necessidades e expectativas desse novo perfil de colaboradores. Compreender o lugar do trabalho frente à transformação digital e a influência da Educação Corporativa na formação desses profissionais é essencial para garantir a competitividade e a sustentabilidade das organizações no mercado atual.

Assim, podemos afirmar que os objetivos específicos deste artigo foram o de explorar como a Geração Líquida percebe e utiliza as oportunidades de aprendizagem oferecidas pelas organizações na era da transformação digital, assim como analisar o impacto da transformação digital no ambiente de trabalho e na demanda por habilidades e competências por parte das empresas, e propor estratégias eficazes de Educação Corporativa que possam engajar e capacitar a Geração Líquida, visando o desenvolvimento de talentos e a promoção da inovação organizacional.

## **Referencial teórico**

Neste sentido, compreende-se que é crucial entender a realidade em que vivemos para compreender o papel do trabalho na sociedade contemporânea e suas relações com o indivíduo em tempos líquidos, especialmente no contexto da Quarta Revolução Industrial. Schwab (2024) aponta que, “a questão para todas as indústrias e empresas, sem exceção, não é mais se haverá ruptura em minha empresa, mas quando ocorrerá a ruptura, quanto irá demorar e como ela afetará a mim e a minha organização?” (Schwab, 2024, p.21). Deste modo, é importante considerar os efeitos e hipóteses sobre a realização não apenas profissional, mas também pessoal dos indivíduos, além dos novos processos de consumo e suas representações nas diversas esferas da vida. O objetivo é refletir sobre as abordagens

necessárias e as possíveis aplicabilidades cognitivas e comportamentais no presente e no futuro, diante das adversidades e oportunidades destacadas.

Para problematizar essas questões, buscamos respaldo crítico e teórico em autores como Byung-Chul Han (2017), com sua análise sobre os efeitos da sociedade do cansaço; Gilles Lipovetsky (2007), que alerta sobre a efemeridade e as contradições da Felicidade Paradoxal; e Hartmut Rosa (2019), com seu conceito de Aceleração Social e a necessidade de mantê-la diante da busca por estabilidade, bem como as consequências dessa dinâmica.

De acordo com Han (2017), não vivemos mais em uma sociedade disciplinar controlada por ordens ou proibições, mas sim em uma sociedade orientada para a realização de uma suposta liberdade, marcada pelo lema “Sim, nós podemos”. Esse empoderamento gera uma “sensação de liberdade” que, por sua vez, produz compulsões relacionadas ao autocontrole e à autorregulação, sustentadas pelo lema “Você deve!” e reforçadas por mensagens positivas: “Você pode, eu posso e todos podem fazer tudo! Ele fez, ela faz, todos fazem e são! Todos têm! Basta querer, esforçar-se e fazer acontecer”. Essa lógica se impõe como pressão, resultando em desequilíbrios de auto exploração em várias esferas da sociedade contemporânea. Em outras palavras, segundo Han (2017), acreditamos ser livres, mas na realidade, nos exploramos voluntariamente até o ponto de exaustão.

Há, portanto, como mencionado, um excesso de positividade, onde os obstáculos nunca parecem ser problemas, até que a exaustão mental e física eventualmente acontece. Conforme Bauman (2013), ao surgirem dificuldades, somos guiados por gurus de autoajuda que oferecem “cinco passos para..., dez ferramentas para..., três segredos para...” e, com isso, superamos o obstáculo como se fosse tão simples quanto apagar algo em um celular. Essa abordagem cria simulações do *on-line* no *off-line*, reproduzindo as interações virtuais e suas possibilidades de manipulação no mundo real. Segundo Lipovetsky (2007), tais comportamentos promovem uma dinâmica social onde os indivíduos se tornam cada vez mais infantilizados e individualistas, dedicando a maior parte do tempo à organização de suas próprias vidas e esferas pessoais.

[...] câmaras de eco”, ou as “salas de espelho”, cercando-me apenas de pessoas que concordam comigo. Mas é ainda mais que isso, porque me oferece a liberdade de abandonar essa câmara de eco quando quiser e construir outra nova para mim, se por algum motivo a antiga não me satisfizer mais. (Bauman, 2018, p. 65, grifos do autor)

Assim, a falta de experiência e vivência com os obstáculos do dia a dia, bem como a ausência de aprendizagens a partir deles, e, portanto, o contato reduzido com pessoas de diferentes opiniões e comportamentos, naturalmente geram incapacidades em dialogar e negociar com o outro. Essas incapacidades são cada vez mais frequentes e difíceis de reverter, reproduzindo um sistema social em que, segundo Bauman (2011), o sujeito frequentemente se percebe sozinho no meio da multidão, ou ainda, como um "objeto" indesejado, excluído ou esquecido nas prateleiras dos supermercados da vida.

Han (2017) argumenta que o projeto de liberdade que caracteriza a civilização ocidental fracassou, pois o excesso de liberdade individual se traduz em um excesso de capital, transformando-nos em padrões de nós mesmos, tanto no ambiente de trabalho quanto fora dele. Em muitos momentos, as esferas da vida pessoal e profissional se confundem, exemplificadas por empresas como *Google* e *META/Facebook* que criam ambientes de trabalho "alegres, descontraídos, flexíveis e divertidos", com atividades prazerosas como jogos, exercícios físicos, e espaços abertos. Estes ambientes contrastam com os estereótipos de trabalho do século 20, que eram fechados e controladores.

Da mesma forma, "o trabalho no lugar do lazer" se torna evidente em hotéis que oferecem programas completos de atividades para seus hóspedes, transformando o lazer em uma agenda repleta de tarefas. Vemos, então, como indivíduos-empresa, organizando-nos e promovendo-nos como produtos ou serviços. Deste modo, precisamos refletir sobre os impactos individuais e coletivos dessas manifestações, bem como sobre as mudanças no papel do trabalho no futuro, identificando indícios dos "futuros" que estamos construindo.

A obrigatoriedade da felicidade e a lógica da positividade dominam nossa sociedade, enquanto aumentam as patologias neurais e psicológicas, como depressão, ansiedade, Síndrome de Burnout (SB) e TDAH. Segundo Bauman (2007), a constante necessidade de movimento significa que a estagnação leva à obsolescência e invisibilidade na sociedade de consumidores, onde o reconhecimento e a autoafirmação são vitais.

Em uma sociedade de consumidores, só é reconhecido como sujeito aquele que tem poder de consumo. Bauman (2008) ressalta que a autonomia em tempos líquidos depende da capacidade de consumir, escolher produtos, serviços e expressar-se como um sujeito com poder de fazer trocas comerciais. No ambiente de trabalho, isso é evidente quando funcionários são "descartados" como mercadorias. Nas relações amorosas, os parceiros são trocados como peças de roupa, perpetuando a lógica do consumo.

Bauman (2008) observa que nos comportamos como mercadorias, submetendo-nos à constante necessidade de qualificação e inovação. Desejamos nos tornar mercadorias desejáveis, conscientes ou inconscientes, nas prateleiras da vida. As exigências de qualificação constante nos afogam e sufocam, especialmente na geração líquida que, submersa em tantas tarefas e informações, busca ferozmente essas atualizações de sistema.

Entre aulas de idiomas, cursos de desenvolvimento de competências comportamentais e inteligência emocional, e o consumo de autoajuda e coaching, os indivíduos se sobrecarregam com a busca por qualificação. No entanto, o ser humano não é uma máquina e tem seus limites, não podendo se adequar totalmente à lógica do empreendedorismo.

Han (2017) afirma que o indivíduo empreendedor de si adoecerá inevitavelmente, sentindo os efeitos da sociedade do cansaço. Além disso, a terceirização de responsabilidades pelo Estado e pelas empresas empregadoras exacerba a rigidez do sistema capitalista, colocando a responsabilidade de realização e sobrevivência unicamente nos ombros do indivíduo.

Thomas Philbeck, em entrevista ao UM BRASIL<sup>2</sup>, analisa o impacto das novas tecnologias no mercado de trabalho e na economia, destacando que a Quarta Revolução Industrial afeta diferentes grupos sociais de maneiras diversas. Philbeck (2021) argumenta que aqueles que promovem inclusão, sustentabilidade e diversidade serão os "vencedores" nesta nova era.

Portanto, algumas pessoas são e serão "descartadas", enquanto outras serão reconhecidas e aproveitadas. Profissões desaparecerão e novas surgirão. Modelos de negócios se renovarão, enquanto outros desaparecerão, refletindo a constante evolução da sociedade em resposta às mudanças tecnológicas e econômicas.

Segundo Philbeck (2021, n.p.), o conjunto de habilidade que mais se destaca na Quarta Revolução Industrial é o que permite que as pessoas colaborem e trabalhem juntas. “As habilidades são cognitivas no sentido de se poder olhar, questionar, entender e sintetizar informações. Outros tipos de habilidades de colaboração e formação de equipe são e serão muito importantes, pois essas tecnologias não vão funcionar graças à inteligência de uma única pessoa. É necessária toda uma equipe para isso.”

---

<sup>2</sup> O Trabalho na Quarta Revolução Industrial. Entrevista disponível em: [www.fecomercio.com.br/noticia/quarta-revolucao-industrial-e-um-novo-capitulo-do-desenvolvimento-humano-diz-thomas-philbeck](http://www.fecomercio.com.br/noticia/quarta-revolucao-industrial-e-um-novo-capitulo-do-desenvolvimento-humano-diz-thomas-philbeck). Acesso em: mai. 2024.

Segundo a matéria<sup>3</sup> publicada pelo Portal Projeto Draft.com, em janeiro de 2020, se depender da tecnologia, o futuro já começou, pois, atualmente, as máquinas já trabalham de forma integrada com humanos e são ferramentas fundamentais para uma *performance* eficiente, especialmente nas grandes empresas. Consequentemente, nos próximos anos, elas trabalharão ainda mais para otimizar nossas ações e remodelar profissões.

Na matéria, menciona-se um estudo encomendado pela Dell Technologies ao IFTF (*Institute For The Future*), projetando uma visão do futuro para 2030, que analisou os impactos dessas tecnologias até essa data. A pesquisa, que envolveu 3.800 líderes empresariais de médias e grandes corporações em 17 países, incluindo o Brasil, estima que 85% dos empregos que existirão em 2030 serão novos.

"Isso não significa que as profissões como as conhecemos hoje serão extintas, mas elas certamente serão transformadas, tendo na parceria entre homem e máquina o principal vetor de mudança", afirma Sidney Zamel, diretor de marketing e produtos da Dell no Brasil. "Espera-se maior eficiência e uma possibilidade de, mais do que nunca, ajudar os humanos a transcender suas limitações, com a tecnologia funcionando como uma extensão das pessoas, auxiliando na gestão e direção das atividades cotidianas."

Entre as habilidades esperadas daqueles que entrarão no mercado de trabalho nas próximas décadas, destaca-se o conhecimento das tecnologias digitais. Zamel (2020) também observa que, com a viabilidade comercial das tecnologias, a rapidez das mudanças e a criação de novas indústrias, novas competências serão constantemente exigidas, o que pode resultar em uma mudança no sistema educacional a longo prazo. Na mesma pesquisa, 56% dos entrevistados afirmaram que as escolas devem focar em ensinar os alunos a aprender, em vez de simplesmente transmitir conteúdos, para promover o desenvolvimento de habilidades como raciocínio lógico e autonomia desde o ensino básico. Nesse contexto, cinco competências se destacam como essenciais para o sucesso profissional: impulso criativo, lógica, inteligência emocional, discernimento e conhecimento tecnológico.

Diante das diversas mudanças, é fato que o cotidiano dos profissionais sofrerá consequência e necessitará de ajustes. Muitos trabalhadores deixarão de se dedicar a tarefas cotidianas atuais, que serão automatizadas, devido à robotização, por exemplo. Deste modo, suas demandas se concentrarão em atividades de raciocínio, gerenciamento,

---

<sup>3</sup> Matéria Portal Projeto Draft.com: "85% das profissões que existirão em 2030 ainda não foram criadas". Disponível em: <https://projetodraft.com/85-das-profissoes-que-existirao-2030-ainda-nao-foram-criadas/>. Acesso em: 08 out. 2024.

diálogos de projetos e testes e aplicação de ideias de inovação, reforçando a necessidade de desenvolver a capacidade de sentir e refletir para melhores tomadas de decisões.

Além disso, o ambiente físico de trabalho também passará por alterações: haverá cada vez menos necessidade de estar em um escritório (*home office*), por exemplo. Segundo a pesquisa anteriormente citada, no Brasil, o potencial de mudança é ainda tímido, mas já apresenta números positivos e expressivos, destacando que entre os brasileiros, 38% afirmam que o novo estilo de trabalho permite maior concentração nas atividades; 36% dizem alcançar um melhor equilíbrio entre vida profissional e pessoal; e 29% sentem-se mais produtivos por não precisarem gastar tempo com deslocamentos para o trabalho.

Assim, com o trabalho movimentando-se para além do espaço empresarial, novos cuidados fazem-se necessários para resguardar os direitos dos trabalhadores e empregadores, criando políticas específicas e também ferramentas voltadas para facilitar o trabalho remoto, como treinamentos constantes para o *home office*, a gestão de equipes flexíveis e o aumento de dados e sistemas voltados para defesas de segurança cibernética.

Retomando a pesquisa citada anteriormente, o cenário, volátil e imprevisível, também carrega receios, pois apesar de metade dos líderes acreditarem que os sistemas automatizados trarão economia de tempo, 58% não acreditam que delegar tarefas às máquinas resultará em maior satisfação no trabalho. Além disso, 93% afirmam enfrentar obstáculos para se sentirem à frente de uma empresa digital de sucesso, evidenciando que todas as empresas estão passando por um processo de aprendizado semelhante.

Ainda segundo Zamel (2018, n.p.) diz que o sentimento de incerteza é natural, e não negativo. “É normal que as pessoas se sintam inseguras em um primeiro momento, mas o impacto da tecnologia é irreversível e a digitalização dos negócios já tem provocado mudanças sem precedentes na sociedade. É imprescindível que gestores – públicos e corporativos – estejam empenhados para manter essa força de trabalho engajada e produtiva.”

Compreender essas transformações, em paralelo à lógica da liquidez e suas tendências, é uma tarefa crucial não apenas para líderes de diversos campos sociais, mas também para docentes e, principalmente, discentes de vários níveis educacionais. Afinal, esses jovens da geração líquida são e serão os líderes em muitas dessas áreas. Como Bauman (1977, p. 183) destaca, “o esclarecimento não se destina à descrição e ao aperfeiçoamento instrumental da ‘natureza humana’, mas a modificá-la”. Portanto, refletir sobre como a Educação Corporativa e suas práticas de ensino dialogam e

dialogarão com essas transformações e indivíduos é essencial para todos os profissionais de Gestão de Pessoas em tempos líquidos.

A Educação Corporativa e seus treinamentos, por exemplo, parecem ser o que mais sentem esses efeitos, pois na intenção de criar pontes entre estudantes-profissionais e o mercado de trabalho, lida diariamente com essas transformações, cada vez mais rápidas e incontroláveis. Como “preparar”, “formar”, “aperfeiçoar” um “estudante-profissional” em determinadas áreas e dentro de determinados períodos mais longos e por vezes necessários, de tempo, se as mudanças de consumo, tecnologia, processos, doenças etc., mudam em meses, semanas ou dias? Como lidar com o desafio dos conteúdos praticamente “*Fast-food*”, aqueles aprendidos em determinados cursos/treinamentos, que depois de alguns poucos anos, meses ou semanas, parecem perder sua validade em aplicabilidade, por conta das novas pesquisas, das descobertas, ou mesmo, dos novos cenários políticos e econômicos? Bauman (2016, p. 09) define o fenômeno contemporâneo como um Interregno, “no qual estamos vivendo agora: um espaço e um tempo estendidos, móveis e imateriais, sobre os quais reina o princípio da heterogenia de fins, talvez como nunca antes”.

Tendências do mercado educacional já direcionam cursos cada vez mais rápidos e com conteúdos mais direcionados, fragmentados. Os *Nanodegree*<sup>4</sup>, por exemplo, mostram-se como produtos e serviços significativos para atender “essas demandas” de mercado de trabalho e, conseqüentemente, do novo perfil de trabalhador, que conectado praticamente 24 horas por dia encara a mobilidade e a mudança de ideias, rotinas, e projetos, como algo muitas vezes natural e necessário para sua sobrevivência. A mobilidade em si, como estilo de vida.

Também, faz-se importante compreender a lógica dos movimentos que marcam as características cognitivas e comportamentais desta geração líquida e como ela afeta suas relações com o trabalho, com a realização profissional e pessoal, assim com o consumo.

Segundo Leoncini e Bauman (2018), essa geração perdeu a possibilidade de “decidir” seu próprio destino. Está perdendo a possibilidade de viver em um mundo em que a lógica da certeza e a lógica da estabilidade eram as únicas. Fazer planos em longo prazo, por exemplo, é algo incongruente em uma sociedade líquido-moderna, em que nada é feito para

---

<sup>4</sup> Categoria de cursos classificados como *Nanodegree*, lançada pela empresa Udacity, nascida no Vale do Silício. Trata-se do *Nanodegree*, um “nanocertificado” que permite ao aluno aprender habilidades específicas necessárias para o mercado de trabalho. Disponível em: <https://www.udacity.com/courses/school-of-programming>. Acesso em: mai. 2024.

durar. Portanto, a geração líquida vive em mundo de incertezas e instabilidades, em que os planos devem ser de curto prazo, ou em alguns casos, nem devem existir, porque, segundo Bauman (2007), na vida líquida, não se pode conservar a própria forma por muito tempo.

Outro fator interessante observado pelos autores, e mais tarde temática também dialogada entre Leoncini e o Papa Francisco (2018); é que os *Millennials*<sup>5</sup> e Geração Z (Geração Líquida) demonstram ter dificuldades em encontrar espaços de identificação, encaixe, receptividade, autonomia e reconhecimento nas esferas sociais. Sentem-se descartados em algumas situações e, por serem “jovens demais” ou “inexperientes demais”, segundo alguns “adultos”, não são levados à sério, ou mesmo escutados com a devida atenção, gerando assim um distanciamento entre esses jovens (e cada vez mais jovens – nascidos em tempos líquidos) e as problemáticas das estruturas ainda sólidas, fixas, estáveis, que insistem em buscar resolver problemas de um mundo líquido.

De fato, sabe-se que em nossa sociedade, não são descartados somente os jovens, mas estes “se ressentem disso muito mais porque nasceram e cresceram nesta sociedade que fez da cultura do descarte o seu paradigma por excelência.” (Leoncini; Francisco, 2018, p. 29). A ideia “usar e jogar fora”: quando terminar a utilidade, se jogará fora, se estende para a esfera social do trabalho.

Estamos numa época de desumanização do humano: não poder trabalhar significa sentir-se privado de sua dignidade. Todos sabemos a diferença que existe entre ganhar o pão com o suor do seu rosto ou recebê-lo em algum programa assistencial. [...] o trabalho deve ser para todos. Todo ser humano deve ter a possibilidade concreta de trabalhar, de demonstrar a si mesmo e a seus entes queridos que é capaz de ganhar a vida. Não podemos aceitar a exploração, não podemos aceitar que muitos jovens sejam explorados pelos empregadores com falsas promessas, com salários que não chegam jamais, com a desculpa de que são jovens e devem primeiro fazer um estágio, uma experiência profissional. Não se pode aceitar que empregadores submetam os jovens a um trabalho precário e até gratuito como ocorre muitas vezes. (Leoncini; Francisco, 2018, p. 29, 31 e 32).

---

<sup>5</sup> Também conhecidos como geração Y, os *millennials* representam uma faixa demográfica da população mundial. Intelectuais e pesquisadores diferem sobre datas exatas, mas estima-se que essa geração representa os nascidos entre o período da década de 80 até o começo dos anos 2000.

Cabe refletir sobre como sobreviver ao mundo do trabalho com uma lógica líquida, em que não é permitido parar, muito menos deixar de renovar a própria identidade com seus artefatos de potencialidades. Assim como repensar a adaptabilidade e a flexibilidade que devem ser constantes, analisando-as nos limites da realização pessoal e nos conceitos anteriormente abordados, entre eles os efeitos de uma sociedade do cansaço (Han, 2017). Compreender até onde é possível sentir satisfação, realização, motivação para adaptar-se, flexibilizar-se na lógica da liquidez.

Nossa época líquida pede somente um requisito a nós nascidos em tempos líquidos: que sejamos especialistas em flexibilidade. E nossos saberes formalizados, para serem verdadeiramente úteis em matéria de trabalho, devem estar orientados nessa direção. Mas, em termos genéricos, a flexibilidade laboral está em total divergência com os jovens de hoje, porque exige uma forte responsabilização: do trabalho como meio para se ter uma vida próspera e para se sustentar passou-se ao trabalho como meio para encontrar outro trabalho, talvez com remuneração melhor. E a busca da vida próspera através do trabalho, já não tendo um ponto de referência sólido como a estabilidade, se torna cada vez mais miragem periférica. (Leocini; Bauman, 2018, p. 87-88)

Nesse contexto, podemos considerar que a vida profissional de um jovem da geração líquida está principalmente fundamentada em competências mobilizadas para enfrentar situações de novidade. Como destacam Leocini e Bauman (2018, p. 88), “para o nascido na liquidez, acompanhar essas transformações não é apenas complicado, mas também considerado injusto, pois é proposto como um estilo de vida, principalmente por aqueles que têm um emprego fixo, bem remunerado, típico da modernidade sólida”.

Eis um paradoxo a ser refletido e repensado em tempos líquidos, aplicável não apenas aos jovens, mas a todos os indivíduos e ao próprio lugar da educação corporativa e do trabalho na sociedade contemporânea. Estamos imersos em uma esfera de incerteza absoluta, onde a única certeza é a própria incerteza. Vivemos em um mundo líquido, com instituições, sistemas e funcionamentos ora líquidos, ora sólidos. Modelos de ser e estar, estilos de vida, moralidades, escolas, empresas, empregos, mercados, produtos e serviços - tudo está em constante fluxo. O sólido no líquido resiste e flui, misturando-se e ressoando em um certo “mais do mesmo”.

Esse cenário problemático é urgente para ser discutido, dialogado, aplicado e transformado, principalmente pela e para a geração líquida.

## **Material e métodos**

Este estudo utilizou uma abordagem qualitativa, com foco em conversas/entrevistas em profundidade. Os 8 participantes foram selecionados por meio de amostragem intencional, incluindo membros da Geração Líquida atualmente inseridos no mercado de trabalho e profissionais com experiência em gestão de Recursos Humanos e treinamento e desenvolvimento.

Foram entrevistados 08 membros da Geração Líquida (04 da geração Y e 04 da geração Z) com experiência profissional em diferentes setores.

Portanto, foram entrevistados 04 gestores de Recursos Humanos de empresas de médio a grande porte do interior de São Paulo – Sorocaba e região, e mais 04 profissionais de treinamento e desenvolvimento com experiência em Educação Corporativa, de empresas das mesmas características.

Quanto a coleta de dados, realizou-se conversas/entrevistas individuais em profundidade com os participantes, abordando temas como percepções sobre Educação Corporativa, experiências com programas de treinamento online e offline, e impacto da transformação digital no ambiente de trabalho.

As entrevistas foram gravadas (autorizadas pelos participantes para fins acadêmicos da entrevistadora/pesquisadora e sem a permissão para outros fins e divulgações). Deste modo, posteriormente foram transcritas para análise.

A análise dos dados foi realizada utilizando técnicas de análise de conteúdo, com o objetivo de identificar padrões, tendências e insights relevantes relacionados à Educação Corporativa e à transformação digital.

Foi dada atenção especial à compreensão das perspectivas da Geração Líquida em relação às oportunidades de aprendizagem oferecidas pelas organizações na era digital, bem como ao papel dos profissionais de RH e de treinamento e desenvolvimento nesse contexto.

## **Resultados e discussão**

Os resultados ofereceram percepções sobre como a Geração Líquida percebe e interage com a Educação Corporativa em um ambiente digital. Entre elas estão: a preferência dos membros dessa geração por experiências de aprendizado personalizadas e interativas, acessíveis através de dispositivos móveis e plataformas online; o reconhecimento pelos gestores de Recursos Humanos da necessidade de adaptar os programas de Educação Corporativa para satisfazer as demandas e expectativas dessa geração de

profissionais; e a identificação dos desafios enfrentados pelas empresas na implementação eficaz dessas estratégias na era digital, incluindo a necessidade de investir em tecnologia e capacitação de pessoal.

Além desses *insights*, a análise dos dados revelou diferenças significativas entre as percepções e interações da Geração Y e da Geração Z com a Educação Corporativa em um contexto digital, conforme destacado nas Tabelas 1 e 2.

Tabela 1 – Diferenças entre as Gerações Y e Z

---

<b>Preferências de Aprendizagem</b>	<p>A Geração Y demonstrou uma inclinação ligeiramente maior para experiências de aprendizagem mais tradicionais, como workshops presenciais e cursos formais, enquanto a Geração Z mostrou uma preferência mais pronunciada por formatos de aprendizagem digital, como tutoriais em vídeo e gamificação.</p> <p>Por exemplo, enquanto um membro da Geração Y pode preferir um curso presencial de desenvolvimento de habilidades de liderança, um membro da Geração Z pode optar por um aplicativo móvel que ofereça micro learning sobre o mesmo tema.</p>
<b>Interação com Tecnologia</b>	<p>A Geração Z demonstrou uma maior familiaridade e fluência com tecnologias digitais emergentes, como realidade virtual e inteligência artificial, em comparação com a Geração Y.</p> <p>Isso se reflete na forma como a Geração Z valoriza e busca por experiências de aprendizagem mais imersivas e tecnologicamente avançadas, enquanto a Geração Y pode ser mais receptiva a abordagens convencionais de aprendizagem.</p>
<b>Expectativas em Relação à Personalização</b>	<p>Ambas as gerações expressaram um desejo por experiências de aprendizagem personalizadas, mas a Geração Z tende a valorizar uma personalização ainda mais granular e adaptada às suas preferências individuais.</p> <p>Por exemplo, enquanto um membro da Geração Y pode estar satisfeito com um curso online que permite escolher entre diferentes módulos de aprendizagem, um membro da Geração Z pode esperar que o conteúdo do curso se adapte automaticamente às suas áreas de interesse e níveis de habilidade.</p>

---

Fonte: desenvolvida pela autora.

Tabela 2 - Exemplos Significativos

<b>Uso de Tecnologia</b>	Um exemplo significativo de diferença entre as duas gerações é a forma como elas interagem com as plataformas de aprendizagem online. Enquanto a Geração Y pode preferir utilizar um computador desktop para acessar cursos online, a Geração Z tende a usar predominantemente dispositivos móveis, como smartphones e tablets, para consumir conteúdo educacional.
<b>Abordagens de Aprendizagem</b>	Um exemplo claro das diferentes preferências de aprendizagem é observado nas formas como as duas gerações buscam adquirir novas habilidades. Enquanto a Geração Y pode se sentir mais confortável participando de workshops presenciais ou seminários, a Geração Z pode estar mais inclinada a explorar tutoriais online, fóruns de discussão e comunidades virtuais para aprender e se desenvolver.
<b>Integração da Tecnologia no Trabalho</b>	Uma diferença marcante é percebida na maneira como as duas gerações enxergam a integração da tecnologia no ambiente de trabalho. Enquanto a Geração Y pode ver a tecnologia como uma ferramenta útil para facilitar tarefas cotidianas, a Geração Z tende a adotar uma abordagem mais integrada e fluida, incorporando a tecnologia em todas as facetas de seu trabalho, desde a comunicação até a execução de tarefas complexas.

Fonte: desenvolvida pela autora.

Essas diferenças entre as gerações destacam a importância de adaptar as estratégias de Educação Corporativa para atender às expectativas e preferências específicas de cada grupo, garantindo assim uma experiência de aprendizagem mais eficaz e engajadora para todos os membros da organização.

Outro ponto interessante que foi abordado nas conversas com os participantes é que principalmente os mais jovens (da Geração Z), estão cada vez mais recorrendo ao TikTok em busca de conselhos sobre carreira.

Consequente, e ao encontro desta informação, pode-se considerar análises, tanto de Gabriel (2020), quanto de Philip Kotler (2021), sobre este novo cenário, pois ambos autores, comentam as reportagens do *The Economist*, que destacam que vídeos com a hashtag #CareerTok acumularam mais de 2 bilhões de visualizações no aplicativo do TikTok. Compreende-se

que os criadores dessa hashtag formam um grupo diversificado, incluindo desde ex-CEOs até pessoas na faixa dos 30 anos que compartilham suas experiências e erros no início da carreira, além dos próprios jovens em busca de orientação.

Portanto, é importante notar que muitos dos espectadores desses vídeos pertencem à Geração Z, que está projetada para representar 27% da força de trabalho até 2025.

Embora os vídeos com a hashtag #CareerTok tenham ganhado popularidade, nem sempre são recebidos de forma positiva. Clipes que abordam demissões, em particular, enfrentaram reações negativas de alguns setores.

Apesar das críticas de funcionários mais experientes e das possíveis consequências legais de alguns vídeos, é esperado que a hashtag #CareerTok continue retratando o ambiente de trabalho da Geração Z, com suas expectativas, desafios e frustrações. Este fenômeno reflete a busca constante por orientação e apoio na construção de carreiras em um mundo cada vez mais digital e conectado.

Assim, para complementar as análises anteriores, podemos considerar o alerta de Gabriel (2022), quanto algumas das habilidades necessárias e ainda precárias para atender o mercado, que se mostra até então. Segundo a futurista, de acordo com fontes da Forbes, a Geração Z necessita possuir e aprimorar no ambiente de trabalho a capacidade de interpretar sinais sociais, demonstrar sensibilidade e empatia. Isso se deve ao fato de uma parte considerável desse grupo preferir comunicação por mensagens de texto, enfrentando desafios em interações cara a cara.

Ainda segundo a Martha Gabriel, conforme ressaltado por análises da Forbes, a Geração Z precisa aprender a lidar com a diversidade de opiniões e a valorizar o conflito como uma oportunidade para compreender perspectivas divergentes. Isso contribui para a criação de um ambiente de trabalho mais inclusivo e colaborativo.

Deste modo, os dados citados pela Forbes indicam que a Geração Z é percebida como menos confiável por uma parcela significativa de empregadores. Muitos profissionais dessa geração expressam falta de engajamento no trabalho, o que evidencia a necessidade de desenvolver responsabilidade e comprometimento no ambiente profissional.

Diante do crescente volume de informações e estímulos digitais, é crucial para a Geração Z desenvolva habilidades de discernimento para distinguir conteúdos relevantes e verdadeiros. Além disso, é importante que sejam capazes de se desconectar e estabelecer limites, especialmente no ambiente virtual.

Esses estudos mencionados pela autora, sobre a Forbes destacam que para enfrentar os desafios da vida e do ambiente de trabalho, a Geração Z precisa cultivar resiliência e ampliar sua perspectiva para além de si mesmos. Isso implica, portanto, considerar o bem-estar dos outros como parte integrante de sua jornada profissional e pessoal.

Conseqüentemente, esses resultados contribuem para uma compreensão mais aprofundada das dinâmicas da Educação Corporativa na era digital, fornecendo insights úteis para empresas e profissionais interessados em maximizar o potencial de aprendizagem e desenvolvimento da Geração Líquida no ambiente de trabalho contemporâneo.

### **Considerações finais**

Após o desenvolvimento deste estudo aplicado, podemos afirmar que se explorou o impacto da transformação digital na Educação Corporativa, com foco específico na Geração Líquida. Deste modo, entendemos que com a Quarta Revolução Industrial, as empresas enfrentam o desafio de adaptar suas estratégias de desenvolvimento para atender às necessidades de uma nova geração de colaboradores, caracterizados por uma interação profunda com tecnologias digitais e uma fluidez nas suas expectativas profissionais.

Neste sentido os resultados da pesquisa qualitativa demonstraram que a Geração Z, parte integrante da Geração Líquida, valoriza experiências de aprendizagem personalizadas e tecnologicamente avançadas, preferindo formatos digitais e interativos ao invés de métodos tradicionais. Além disso, percebemos a necessidade de as empresas não apenas investirem em tecnologia, mas também promoverem uma cultura de aprendizagem contínua que se alinhe com as dinâmicas da era digital.

As diferenças identificadas entre as gerações Y e Z, especialmente em relação às preferências de aprendizagem e expectativas em relação à personalização, reforçam a importância de se desenvolver abordagens diferenciadas para engajar e capacitar cada grupo.

Portanto, podemos afirmar que as organizações devem, cada vez mais adotar estratégias de Educação Corporativa que sejam flexíveis e capazes de evoluir conforme as mudanças tecnológicas e culturais, garantindo assim a formação de profissionais preparados para os desafios do mercado contemporâneo.

Desta forma, este trabalho contribui para uma compreensão mais profunda das dinâmicas que envolvem a Educação Corporativa na era digital, oferecendo insights significativos para empresas e profissionais interessados

em aprimorar o potencial de desenvolvimento da Geração Líquida. A partir das análises realizadas, espera-se que este estudo inspire futuras pesquisas e práticas inovadoras que possam fortalecer a relação entre tecnologia, educação e o desenvolvimento profissional contínuo.

## **Referências**

BAUMAN, Zygmunt. **Capitalismo parasitário: e outros temas contemporâneos**. Rio de Janeiro: Zahar, 2010.

BAUMAN, Zygmunt. **Modernidade líquida**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2001.

BAUMAN, Zygmunt. **Nascidos em tempos líquidos**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2018.

BAUMAN, Zygmunt. **Retrotopia**. Rio de Janeiro: Zahar, 2017.

BAUMAN, Zygmunt. **Sobre educação e juventude**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2013.

BRANDÃO, C. R (org.). **Repensando a pesquisa participante**. São Paulo: Brasiliense, 1999.

CASTELLS, Manuel. **A sociedade em rede**. 6. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

CASTELLS, Manuel. **O poder da comunicação**. São Paulo/Rio de Janeiro: Terra e Paz, 2015.

DEMO, Pedro. **Metodologia do conhecimento científico**. São Paulo: Atlas, 2000.

FRANCISCO, Papa; LEONCINI, Thomas. **Deus é jovem: uma conversa com Thomas Leoncini**. São Paulo: Planeta do Brasil, 2018.

FREIRE, Paulo. **Pedagogia do oprimido**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1977.

FREIRE, Paulo. **Conscientização: Teoria e prática da libertação: uma introdução ao pensamento de Paulo Freire**. São Paulo: Cortez e Moraes, 1980.

GABRIEL, Martha. **Inteligência artificial: do zero ao metaverso**. Baurerri-SP: Atlas, 2022.

GABRIEL, Martha. **Você, eu e os robôs: pequeno manual do mundo digital**. São Paulo: Atlas, 2020.

HAN, Byung-Chul. **Sociedade do cansaço**. Tradução de Enio Paulo Giachini. 2. ed. Petrópolis: Vozes, 2017.

MARTINS, Mariana Domitila Padovani. **Experiências no cotidiano escolar do ensino superior**: a prática do diálogo freireano em tempos líquidos. 288f Tese (Doutorado em Educação) - Universidade de Sorocaba / SP. Eliete Jussara Nogueira, UNISO, 2020.

KOTLER, Philip; KARTAJAYA, Hermawan; SETIAWAN, Iwan. **Marketing 4.0**: Do tradicional para o digital. Rio de Janeiro: Sextante, 2017.

KOTLER, Philip; KARTAJAYA, Hermawan; SETIAWAN, Iwan. **Marketing 5.0**: Tecnologia para a Humanidade. Rio de Janeiro: Sextante, 2021.

LÉVY, Pierre. **Cibercultura**. São Paulo: 34, 1999.

ROSA, Hartmut. **Aceleração**: a transformação das estruturas temporais na Modernidade. São Paulo: Unesp, 2019.

STEINBERG, Charles S. **Meios de comunicação de massa**. 2.ed. São Paulo: Cultrix, 1972.

TAPSCOTT, Don. **Geração digital**: a crescente e irreversível ascensão da geração Net. São Paulo: Makron Books, 1999.

## ***O papel do judiciário na concretização dos direitos fundamentais: interpretação, hermenêutica e o ativismo judicial no Brasil***

---

---

***Ricardo José Orsi de Sanctis<sup>1</sup>***

***Carlos Henrique de Oliveira Cardoso<sup>2</sup>***

O direito dificilmente não acompanha a velocidade das transformações sociais, ficando, muitas vezes, ultrapassado em relação a mudanças econômicas, científicas e sociais. As leis se baseiam em situações passadas e muitas vezes só se atualizam após intensas manifestações sociais, especialmente quando envolvem questões morais ou ideológicas. Isso faz com que minorias fiquem anos esperando que suas demandas sejam atendidas, enquanto o legislativo evita discutir temas polêmicos. No Brasil, isso é comum, como nos casos da união estável homoafetiva, criminalização da homofobia e equiparação da injúria racial ao crime de racismo, direitos conquistados graças ao ativismo judicial.

O fenômeno do ativismo judicial, que surge da omissão do legislativo, é alvo de controvérsias, mas é fundamental para atender às necessidades de uma sociedade em transformação. Este texto examina as bases teóricas e legais do ativismo judicial, o contexto em que ocorre e seu impacto. Além disso, analisa o processo legislativo brasileiro, a composição do legislativo e as razões sociopolíticas para a inércia legislativa. O estudo também aborda as ações de controle de constitucionalidade e o papel do Judiciário, com foco em casos de ativismo judicial voltados à proteção de minorias, analisando as razões para sua ocorrência.

### **A interpretação e a hermenêutica no direito: teorias, funções e distinções**

A interpretação desempenha papel fundamental na aplicação do Direito. As leis, muitas vezes, se apresentam ambíguas, imprecisas ou vagas, o que exige que sejam interpretadas e compreendidas para que possam ser

---

<sup>1</sup> Doutor em Educação, graduado em Letras, Direito, Secretariado Executivo Bilíngue. Vice-diretor na FATEC de Sorocaba e Professor na Universidade Paulista, Campus Sorocaba. E-mail: ricardosanctis@uol.com.br

<sup>2</sup> Bacharel em Direito pela Universidade Paulista - UNIP - Campus Sorocaba, Bacharel em Ciências Econômicas pela Universidade de Sorocaba - UNISO e Tecnólogo em Gestão Pública pela FATEC de São Paulo. E-mail: chocardoso@gmail.com

aplicadas a casos concretos. Além disso, fatores como o contexto histórico, as normas conflitantes, a evolução do direito e da jurisprudência, entre outros, tornam a interpretação uma necessidade constante para a correta aplicação da norma.

Eros Roberto Grau nos lembra que:

O fato é que praticamos sua interpretação não — ou não apenas — porque a linguagem jurídica seja ambígua e imprecisa, mas porque interpretação e aplicação do direito são uma só operação. Interpretamos para aplicar o direito e, ao fazê-lo, não nos limitamos a interpretar (= compreender) os textos normativos, mas também compreendemos (= interpretamos) os fatos" (2005, p. 22).

Celso Ribeiro Bastos, por sua vez, destaca que a linguagem normativa não tem significados unívocos, o que justifica a atividade interpretativa. Aponta que, além das imprecisões inerentes à linguagem, o texto legal pode conter erros gramaticais, lógicos ou sintáticos que obscurecem seu conteúdo correto, reforçando a necessidade da interpretação. Segundo o autor “[...] há de ser cumprida uma tarefa, da qual normalmente se incumbem o intérprete, consistente em mediar o que está para ser interpretado (objeto da interpretação) e os destinatários do objeto interpretado” (1997, p. 18).

Carlos Maximiliano (2022), por sua vez, argumenta que, mesmo que as normas sejam bem formuladas, não podem abranger todas as possibilidades da realidade. Mesmo os mais cultos e experientes homens de leis seriam incapazes de prever todas as situações possíveis, pois o Direito, embora fixe normas, não consegue antecipar fenômenos morais, sociais ou econômicos. A sociedade evolui, a ciência revela novas descobertas, e, por isso, a Lei precisa ser adaptada a novas realidades. Ele afirma, entretanto, que isso não implica em censurar o legislador ou reformar a lei, mas, sim, em adaptar seu sentido às transformações sociais.

Nesse contexto, se a interpretação é essencial para a aplicação do Direito, a hermenêutica se torna essencial para a interpretação. A interpretação, portanto, é a aplicação da hermenêutica. Maximiliano esclarece que interpretação e hermenêutica não se confundem. A interpretação é a prática, enquanto a hermenêutica é a teoria que orienta essa prática. A hermenêutica "descobre e fixa os princípios que regem" a interpretação, sendo, assim, a "teoria científica da arte de interpretar" (Maximiliano, 2022, p. 17).

Bastos (1997) também distingue claramente as duas: a hermenêutica é uma disciplina abstrata, que reflete e estuda os enunciados que servirão à

interpretação, enquanto a interpretação é a aplicação desses enunciados em casos concretos, pois “[...] uma coisa é proceder à interpretação, momento em que já se está aplicando determinadas pautas hermenêuticas, e outra é refletir sobre essas pautas. A interpretação tem por objeto as normas, (...) a hermenêutica decifra o modo pelo qual poderá se dar a interpretação” (1997, p. 23).

Reis Friede (2015, p. 157) corrobora essa distinção, afirmando que a interpretação é, essencialmente, a aplicação da hermenêutica, que “descobre e fixa os princípios que regem a última”, e sendo a hermenêutica a verdadeira “teoria científica da arte da interpretação.”

### **Interpretação e intérpretes**

Não há interpretação sem intérpretes. No Direito, a interpretação pode ser dividida em pública e privada. Segundo Eduardo Iamundo (2017), a interpretação pública se subdivide em autêntica (feita pelo próprio legislador), judicial (realizada pelo Judiciário) e administrativa (efetuada pelos órgãos do Poder Executivo). Já a interpretação privada, também chamada de doutrinária, é realizada por juristas e se aproxima mais das ciências sociais.

Ricardo Mauricio Freire Soares (2023, p. 294) destaca que a tarefa hermenêutica pode ser desempenhada por uma pluralidade de intérpretes do Direito, como legisladores, administradores, advogados, promotores e magistrados.

### **Teorias subjetivista e objetivista**

No âmbito da Hermenêutica Jurídica, destacam-se as teorias subjetivista e objetivista. A teoria subjetivista, segundo Iamundo (2017, p. 77), busca interpretar a norma a partir da “vontade do legislador”, ou seja, do que ele queria expressar ao elaborar a lei. Por outro lado, a teoria objetivista defende que a interpretação deve focar na “vontade da lei”, considerando que o texto legal expressa, de forma objetiva, o que deve ser feito, independentemente das intenções subjetivas do legislador.

Soares também distingue essas correntes, afirmando que a teoria subjetivista analisa a “vontade histórico-psicológica do legislador”, enquanto a teoria objetivista vê a norma como uma força autônoma, cujo sentido vai além daquilo que o legislador imaginou. Nesse caso, a norma se adapta aos fatos e valores sociais, tornando-se mais rica do que a intenção do seu autor (2023, p. 49).

Luís Roberto Barroso (2009) também aborda essas teorias, que ele chama de originalista e não-originalista. Ele observa que, na maioria da doutrina contemporânea, prevalece a teoria objetivista, que considera a "vontade da lei" como o ponto central da interpretação. No entanto, Barroso ressalta que esse debate foi revigorado nos Estados Unidos, com o surgimento de uma corrente mais conservadora no Supremo Tribunal, que passou a revalorizar a "vontade histórica do legislador."

### **Interpretação constitucional**

No contexto da interpretação constitucional, destaca-se a polarização entre teorias interpretativista e não interpretativista. Segundo Jane Reis Gonçalves Pereira (2018), a teoria interpretativa sustenta que os juízes devem interpretar a Constituição dentro dos limites do seu texto, enquanto a teoria não interpretativista permite que os juízes recorram a fontes além do texto constitucional, incorporando valores não explicitamente previstos na norma.

### **A hermenêutica constitucional**

A Constituição, por ser a norma fundamental do Estado, exige uma interpretação especializada devido às suas peculiaridades, como sua superioridade hierárquica, a natureza de sua linguagem e seu caráter político. A hermenêutica constitucional, portanto, é essencial para compreender e aplicar adequadamente suas normas.

Autores como Barroso (2009), Bastos (1997) e Pereira (2018) destacam essas características, que justificam uma interpretação diferenciada. Barroso (2009, p. 12), por exemplo, enfatiza que a Constituição deve ser interpretada à luz de princípios constitucionais, como a supremacia da Constituição e a unidade do texto. Bastos (1997, p. 25), por sua vez, apresenta postulados como a maior efetividade possível e a harmonização de normas em conflito. Embora os postulados e princípios sejam intimamente relacionados, eles se distinguem pela função: os postulados funcionam como pressupostos normativos para uma interpretação válida, enquanto os princípios orientam a aplicação das normas, sendo mais flexíveis.

Além disso, outros princípios, como o efeito integrador e a máxima efetividade, foram também apontados por autores como Moraes (2024, p. 36), que os associa à função de dar maior aplicabilidade e coerência às normas constitucionais. Esses princípios formam a base para a interpretação ampliativa, permitindo um ativismo judicial que respeite os valores fundamentais da Constituição.

Portanto, a hermenêutica constitucional é indispensável para garantir uma interpretação precisa e dinâmica das normas constitucionais, assegurando que os direitos e garantias fundamentais sejam efetivamente concretizados no ordenamento jurídico.

### **Ativismo judicial**

O ativismo judicial refere-se à atuação proativa do Poder Judiciário na interpretação das normas, de modo a ampliar seus significados e responder a demandas que, em tese, caberiam ao Poder Legislativo, mas que este optou por não tratar. Esse fenômeno é frequentemente visto por juristas e pela sociedade como uma interferência indevida, desrespeitando a legitimidade democrática e a tripartição dos poderes.

O ativismo judicial, enquanto intervenção do Judiciário em questões políticas e sociais, tem raízes no contexto internacional, especialmente nos Estados Unidos, a partir do final do século XIX e início do século XX. A crescente atuação da Suprema Corte americana em casos que envolviam direitos fundamentais é um reflexo desse movimento. Decisões emblemáticas, como *Brown v. Board of Education* (1954), que declarou a segregação racial nas escolas como inconstitucional, são marcos desse ativismo. Essas decisões, embora enfrentando forte resistência, ampliaram os direitos individuais, mostrando a capacidade do Judiciário de influenciar diretamente nas políticas públicas.

No Brasil, o ativismo judicial se intensificou após a promulgação da Constituição de 1988, que deu ênfase à proteção dos direitos fundamentais e à promoção da justiça social, embora essa última tenha sido parcialmente desconfigurada com emendas que atenderam a anseios neoliberais. Com o fortalecimento do controle de constitucionalidade, especialmente por meio da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) e do papel proativo do Supremo Tribunal Federal (STF), o Judiciário passou a ter um papel fundamental na interpretação da Constituição e na intervenção em políticas públicas, com foco na efetivação de direitos humanos, saúde e educação, por exemplo.

Entretanto, essa atuação gerou debates sobre os limites da intervenção judicial, pois muitos críticos alegam que o ativismo judicial pode usurpar as funções do Legislativo e da sociedade civil. Por outro lado, os defensores do ativismo judicial sustentam que ele é essencial para a proteção dos direitos fundamentais, frequentemente negligenciados pelo Legislativo, seja por convicções religiosas ou outros fatores.

Moraes (2024) explica que a expressão "ativismo judicial" foi usada pela primeira vez por Arthur Schlesinger Jr., em 1947, ao se referir à

Suprema Corte dos Estados Unidos. Moraes destaca que o conceito de ativismo judicial pode ser entendido de maneiras divergentes. Para ele, trata-se de uma filosofia em que juízes permitem que suas decisões sejam influenciadas por suas opiniões pessoais sobre políticas públicas, o que, para alguns doutrinadores, poderia levar à violação de precedentes e da Constituição. Em uma perspectiva mais ampla, o ativismo seria um método de interpretação constitucional necessário para preencher lacunas deixadas pela omissão ou retardamento de elaboração de normas pelos outros poderes (Moraes, 2024, p. 834).

Moraes também menciona que o ativismo judicial no contexto norte-americano possui momentos tanto conservadores quanto progressistas. Ele cita decisões como *Dred Scott* (1857)<sup>3</sup>, que demonstra a aplicação do ativismo judicial em direções conservadoras. Em contrapartida, decisões como *Brown v. Board of Education* (1954) representam o ativismo judicial voltado à defesa dos direitos civis e ao fim da segregação racial nos Estados Unidos (Moraes, 2024, p. 835).

No Brasil, Barroso (2024) explica que o ativismo judicial se manifesta por meio de diferentes ações, como a aplicação direta da Constituição a situações não expressamente previstas em seu texto, a declaração de inconstitucionalidade de normas com base em critérios flexíveis e a imposição de políticas públicas. Barroso destaca que essa atuação visa a concretização da Constituição, mas pode ser vista como uma invasão do campo dos outros poderes da República (Barroso, 2024).

Ruy Nestor Bastos Mello (2015) também caracteriza o ativismo judicial como uma atuação incompatível com as competências tradicionais do Judiciário, que interfere nas funções dos demais poderes. Para ele, o ativismo judicial é um fenômeno político, social e jurídico que emergiu especialmente com a promulgação da Constituição de 1988, no contexto de redemocratização do Brasil.

Julio Grostein (2020) argumenta que o ativismo judicial não deve ser confundido com controle de constitucionalidade nem com a judicialização

---

<sup>3</sup> No contexto de instabilidade política, o escravo Dred Scott casou-se com Harriet Robinson em 1846, com a permissão de seu proprietário. Juntos, tentaram comprar sua liberdade, mas sem sucesso. Decidiram então processar o proprietário, Emerson, buscando a liberdade judicialmente perante a Corte de St. Louis. Em 1850, obtiveram uma decisão favorável devido aos anos que passaram em territórios livres. Contudo, em 1852, a Suprema Corte de Missouri reverteu a sentença, restabelecendo a condição de escravo de Scott. (WASHINGTON UNIVERSITY. *Caso Dred Scott: A luta pela liberdade*. Disponível em: [<https://source.washu.edu/2007/02/dred-scott-case-revisited/>]. Acesso em: [12/11/2024].

da política. Ele diferencia as duas práticas, ressaltando que o ativismo judicial envolve uma atuação mais expansiva e, muitas vezes, politizada do Judiciário. Grostein ainda observa que no Brasil, o ativismo judicial só se consolidou após a Constituição de 1988, embora já se pudessem observar manifestações desse fenômeno desde a República Velha, como no caso de 1909, quando o STF ampliou a interpretação de *habeas corpus* (Grostein, 2020).

Em relação ao contexto brasileiro, Barroso (2024) observa que antes de 1988, o Judiciário adotava a postura de "autocontenção judicial", limitando sua intervenção nas funções dos outros poderes. Essa autocontenção se caracteriza pela restrição da incidência da Constituição em favor de uma maior autonomia dos poderes legislativo e executivo. Já o ativismo judicial busca ampliar a aplicação do texto constitucional, sem invadir a criação livre do direito (Barroso, 2024).

Para entender o fenômeno do ativismo judicial no Brasil, é crucial considerar o contexto do Neoconstitucionalismo, que influenciou a Constituição de 1988. Barroso (2024) identifica três marcos fundamentais desse movimento: o marco histórico da reconstitucionalização da Europa após a 2ª Guerra Mundial, o marco filosófico com a introdução de uma cultura pós-positivista e o marco teórico que inclui o reconhecimento da normatividade da Constituição e a expansão da jurisdição constitucional. Esse contexto, segundo Barroso, proporciona as bases para o ativismo judicial, que visa garantir a supremacia e a efetividade das normas constitucionais, mesmo em face de omissões ou inércia do legislador.

Guilherme Sandoval Góes (2019) também reforça que o ativismo judicial é uma característica essencial do Neoconstitucionalismo, já que este movimento reconhece que a norma constitucional não deve ser interpretada apenas pelo que está escrito pelo legislador, mas também pelo raciocínio jurídico do juiz diante do caso concreto. Para Góes, o ativismo judicial é fundamental para a efetividade dos direitos constitucionais, especialmente em situações em que o legislador se omite na regulamentação de direitos fundamentais (Góes, 2019).

### **Ativismo judicial: causas, controvérsias e implicações para a democracia brasileira**

O ativismo judicial, no Brasil, tem gerado intensos debates devido ao crescente protagonismo do Judiciário em questões que tradicionalmente caberiam ao Legislativo. Esse fenômeno é compreendido tanto como uma resposta à ineficiência do Legislativo quanto como um reflexo da ineficácia de políticas públicas na efetivação dos direitos fundamentais previstos na

Constituição (Ramos, 2015). Para Barroso (2009b), o ativismo judicial ocorre em momentos de retração do Poder Legislativo, especialmente quando há um descolamento entre a classe política e a sociedade civil, dificultando a resposta às demandas sociais.

Ruy Nestor Bastos Mello (2021) argumenta que o ativismo judicial no Brasil se origina de vários fatores: o modelo de Estado Social da Constituição de 1988, que demanda a interpretação judicial de normas abertas; a ineficiência dos demais poderes; o sistema de controle de constitucionalidade; e a judicialização da política. Esses fatores contribuem para o aumento da atuação do Judiciário na criação e aplicação de normas.

O ativismo judicial, porém, não está isento de controvérsias. Para Góes (2021), ele pode ser "benigno" quando busca suprir a inefetividade das normas constitucionais, mas torna-se "maligno" quando o Judiciário ultrapassa os limites da Constituição, enfraquecendo a separação dos poderes e ameaçando a democracia. Mello (2021) também vê o ativismo judicial de forma negativa, pois acredita que a interpretação das normas constitucionais deve ocorrer dentro dos limites impostos pela Constituição, evitando que o Judiciário interfira indevidamente nas funções legislativas.

Ives Gandra da Silva Martins Filho (2018) vê o ativismo judicial como uma tentação do Judiciário de criar normas, aplicando princípios não suficientemente positivados, em detrimento da função legislativa, o que configura uma afronta à separação dos poderes.

Convém destacar que o Poder Judiciário não age de ofício, necessitando ser provocado para se manifestar sobre determinado tema, o que vem ocorrendo com frequência cada vez mais, especialmente perante o Supremo Tribunal Federal, por meio das ações de controle de constitucionalidade, decorrente da judicialização da política.

Contudo, para entender o porquê desse fenômeno estar cada vez mais frequente nos debates e nos noticiários, necessário se faz entender a formação do poder legislativo brasileiro e as razões de sua inércia em legislar, foco precípua deste trabalho.

Como poder político legitimamente eleito pelo voto popular, o Poder Legislativo está, por óbvio, sob forte influência da opinião pública e posições morais, religiosas e ideológicas de seus eleitores.

Cabe, assim, destacar brevemente como a eleição dos representantes se dá nas duas casas do Congresso Nacional.

No Senado, temos 81 assentos, sendo 3 senadores por unidade federativa, eleitos pelo voto majoritário para um mandato de 8 anos para representarem os Estados e o Distrito Federal. Já na Câmara, são 513

deputados, eleitos pelo voto proporcional para um mandato de 4 anos para representarem o povo.

Por voto majoritário, entenda-se, é eleito quem tiver a maioria, seja absoluta ou simples, o que por si só já representa uma maior dificuldade na proposição e tramitação de questões ligadas a minorias ou controversas perante a sociedade.

Já no sistema de votação proporcional de lista aberta, adotado para a eleição de deputados no Brasil, e que visa fortalecer os partidos políticos, ainda que o voto se destine a candidato específico (embora também possa ser dado apenas à legenda), ele primeiro é contabilizado para o partidão ou federação e, posteriormente, conforme o quociente eleitoral e quociente partidário, para se definir o número de vagas dos partidos, a serem preenchidos pela lista aberta de seus candidatos mais votados.

Leciona Moraes (2024, p. 474) que esse sistema eleitoral garante “maior igualdade entre a maioria e a minoria na participação política”.

Porém, ainda que o sistema proporcional permita que a Câmara dos Deputados tenha uma maior diversidade política, ele não é suficiente para possibilitar que as vozes das minorias sejam representadas de fato, em especial pelo perfil do eleitorado médio brasileiro.

Conforme Taubemblatt e Veronese (2022), a composição do nosso Congresso Nacional nos mostra que há um grande vazio de representatividade em relação a algumas camadas sociais, como a população LGBTIA+, indígenas, mulheres e negros, o que os impede de pautar projetos de seu interesse. Segundo eles, a falta de representatividade de tais grupos no Congresso Nacional gera diversos prejuízos para essas parcelas da população, pois as suas pautas não chegam a ser deliberadas, contribuindo para a manutenção de um número imenso de leis que, apesar de aparentemente neutras, na prática, apenas perpetuam a discriminação e o racismo estrutural existentes no Brasil.

Daí porque, na falta da tramitação de propostas que atendem a direitos e proteção de determinadas minorias, ocorre o fenômeno que chamam de judicialização da política, embora este não se encerre somente nisto, abarcando também diversas outras situações levadas ao Judiciário por partidos políticos.

### **Ativismo judicial no Brasil: exemplos e reflexões**

O ativismo judicial no Brasil se caracteriza pela atuação do Judiciário em temas de relevância social, muitas vezes preenchendo lacunas deixadas pelo Legislativo. Diversas decisões do Supremo Tribunal Federal

(STF) refletem esse fenômeno, como a da ADI 4.277/DF (2011), que reconheceu a união estável entre pessoas do mesmo sexo como entidade familiar, assegurando direitos de igualdade e dignidade (STF, 2011). Outra decisão marcante ocorreu na ADPF 54 - Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental, pelo STF (2009), que descriminalizou o aborto em casos de anencefalia, ampliando os direitos das mulheres sobre a gestação.

Em 2019, o STF alterou a interpretação da Constituição quanto à prisão após condenação em segunda instância, nas Ações Declaratórias de Constitucionalidade (ADC) 43, 44 e 54. Essa mudança resultou na liberação do ex-presidente Luiz Inácio Lula da Silva, gerando intenso debate político (STF, 2019). No campo dos direitos humanos, em 2019, o STF decidiu estender a Lei de Racismo (Lei 7.716/1989) para incluir a homofobia e a transfobia, considerando-as crimes de racismo, diante da inércia do Congresso Nacional em legislar sobre o tema (STF, 2019). A decisão se deu na Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão (ADO) 26, sendo outro reflexo da omissão do Legislativo em criminalizar explicitamente a homofobia e transfobia, atendendo as reiteradas demandas da sociedade civil e movimentos LGBTQIAPN+ por uma legislação específica.

Essas decisões exemplificam a atuação do STF na proteção de direitos fundamentais, especialmente quando o Legislativo falha em criar legislação específica. A criminalização da homofobia, por exemplo, só foi possível após a omissão do Congresso, que desde 2006 não consegue aprovar o Projeto de Lei nº 122, que visava tipificar crimes de discriminação por orientação sexual (Câmara dos Deputados, 2006). A recente Lei nº 14.532/2023, embora tenha avançado em questões de racismo, não trouxe mudanças significativas em relação à discriminação por orientação sexual, evidenciando a continuidade da inércia legislativa (Congresso Nacional, 2023).

Por fim, a luta pelo reconhecimento das uniões homoafetivas também reflete a omissão legislativa. O projeto de lei nº 612 apresentado em 2011 por Marta Suplicy, que visava legalizar o casamento civil entre pessoas do mesmo sexo, exemplifica a dificuldade do Congresso em lidar com temas de direitos civis para minorias.

Portanto, o ativismo judicial no Brasil tem sido crucial para garantir direitos fundamentais, especialmente em contextos de omissão ou resistência do Legislativo.

### **Considerações finais**

O fenômeno do ativismo judicial, ainda sob fortes tensões de opiniões opostas no Brasil, revela uma controversa dinâmica de interação

entre os poderes da República, especialmente no contexto de omissões ou ineficiências legislativas. A atuação proativa do Judiciário tem se mostrado crucial para a concretização de direitos fundamentais, especialmente quando o Legislativo, por razões religiosas geralmente, deixa de fazer seu papel de maneira laica sobre questões de relevância social que poderiam atender aos direitos das minorias. O ativismo judicial, embora alvo de intensas discussões, cumpre uma função importante quando supre lacunas normativas e garante a efetividade da Constituição.

No entanto, essa expansão das funções do Judiciário pode ser vista como uma interferência nas competências do Legislativo e do Executivo, o que levanta preocupações sobre a separação dos poderes e os limites da atuação judicial. Embora o controle de constitucionalidade seja uma função legítima do Judiciário, a crescente judicialização da política pode, em alguns contextos, fragilizar o processo democrático por ultrapassar os limites da interpretação constitucional e se envolver diretamente na criação de políticas públicas.

É inegável, no entanto, que o contexto histórico e político brasileiro contribui para a intensificação desse fenômeno. A ineficiência do Congresso Nacional em pautar temas relevantes, a falta de representatividade de certas minorias e a polarização política explicam, em parte, a ascensão do ativismo judicial como resposta à essa inércia do Poder Legislativo. Temas importantes de garantia a direitos fundamentais em áreas como a união homoafetiva, a criminalização da homofobia e a regulamentação do aborto em casos específicos são fortes exemplos de uma atuação judicial, que busca atender a demandas da sociedade mediante a procrastinação do Legislativo.

Por fim, vale fazer um questionamento quanto à atuação do judiciário e a obrigação de que ela seja responsável, cuidadosa e sobretudo ética, conduzida por limites que assegurem a supremacia da Constituição sem usurpar as prerrogativas dos outros poderes.

Faz-se mister frisar que o respeito entre os poderes e sua tripartição, o aumento da representatividade política da minorias e a busca por soluções democráticas são cruciais para que o ativismo judicial se mantenha como um instrumento legítimo para a proteção dos direitos fundamentais.

## **Referências**

BARROSO, Luís Roberto. **Interpretação e aplicação da Constituição**. 3. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2009.

BARROSO, Luís Roberto. Judicialização, ativismo judicial e legitimidade democrática. **Suffragium** - Revista do Tribunal Regional Eleitoral do Ceará, Fortaleza, v. 5, n. 8, p. 11-22, jan./dez. 2009b.

BASTOS, Celso Ribeiro. **Curso de Direito Constitucional**. 17. ed. São Paulo: Saraiva, 1997.

BRASIL. Lei nº 14.532, de 11 de janeiro de 2023. Lei 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. Disponível em: [nalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2023-2026/2023/Lei/L14532.htm#art1](http://nalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2023-2026/2023/Lei/L14532.htm#art1). Acesso em: 12 nov. 2024.

BRASIL. Presidência da República, Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. Lei nº 7.716 de 5 de janeiro de 1989. Define os crimes resultantes de preconceito de raça ou de cor. 1989. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/17716compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/17716compilado.htm). Acesso em: 12 nov. 2024.

BRASIL. Projeto de Lei da Câmara nº 122. Projeto Original da ex-Deputada Iara Bernardi. Acrescenta ao rol dos crimes da Lei nº 7.716/89 os crimes resultantes de preconceito de orientação sexual e identidade de gênero e altera o Decreto-Lei nº 2.848/40 e o e o Decreto-Lei 5.452/43. **Senado Federal**. 22 nov. 2006. Disponível em: <http://www.plc122.com.br/historico-pl122/2/#axzz2m9wM0Njz>. Acesso em: 12 nov. 2024.

BRASIL. Projeto de Lei nº 612/2011 (do Senado Federal). Altera os arts. 1.723 e 1.726 do Código Civil, para permitir o reconhecimento legal da união estável entre pessoas do mesmo sexo. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/102589>. Acesso em: 12 nov. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. (Tribunal Pleno) Ação Declaratória de Constitucionalidade 44, Distrito Federal. Relator (a): Min. Marco Aurélio, 07 nov. 2019. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=754357598>. Acesso em: 20 dez. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. (Tribunal Pleno) Ação Direita de Inconstitucionalidade n. 4.277 e Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 132. Supremo Tribunal Federal, Relator: Ayres Britto, julgado em 05 mai. 2011. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=628635>. Acesso em 12 nov. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. (Tribunal Pleno) Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão. Direito Administrativo e outras matérias de Direito Público, Controle de Constitucionalidade, Efeitos da Declaração

de Inconstitucionalidade. ADO 26. Relator ministro Celso de Mello, Brasília, 2019. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4515053>. Acesso em: 12 nov. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. (Tribunal Pleno). Ação Declaratória de Constitucionalidade nº 43/DF. Medida Cautelar na Ação Declaratória de Constitucionalidade. art. 283 do Código de Processo Penal [...]. Relator: Min. Marco Aurélio, 7 nov. 2019. Diário da Justiça Eletrônico, 12 nov. 2020. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=754357342>. Acesso em: 12 nov. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. (Tribunal Pleno). Ação Declaratória de Constitucionalidade nº 44/DF. Pena - Execução Provisória – Impossibilidade - Princípio da não Culpabilidade [...]. Relator: Min. Marco Aurélio. Diário da Justiça Eletrônico, 7 nov. 2019a. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=754357598>. Acesso em: 12 nov. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. (Tribunal Pleno). Ação Declaratória de Constitucionalidade nº 54/DF. Processo Objetivo - Terceiro - Intervenção - Exceção [...]. Relator: Min. Marco Aurélio, 11 abr. 2019. Diário da Justiça Eletrônico, 6 maio 2019b. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=749728778>. Acesso em: 12 nov. 2024.

FREIRE SOARES, Ricardo Mauricio. **A Hermenêutica Jurídica e o Ativismo Judicial**. Rio de Janeiro: Forense, 2023.

GÓES, Guilherme Sandoval. Ativismo judicial, judicialização da política e politização da justiça no estado de direito contemporâneo. **Revista Interdisciplinar do Direito** - Faculdade de Direito de Valença, [S. l.], v. 19, n. 2, p. 93–106, 2021. DOI: 10.24859/RID.2021v19n2.1178. Disponível em: <https://revistas.faa.edu.br/FDV/article/view/1178>. Acesso em: 12 nov. 2024.

GONÇALVES PEREIRA, Jane Reis. **Interpretação Constitucional: Teorias e Prática**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2018.

GRAU, Eros Roberto. **A Interpretação das Normas Jurídicas**. 9. ed. São Paulo: Malheiros, 2005.

GROSTEIN, Julio. Autocontenção judicial e jurisdição constitucional. 2020. Tese (Doutorado em Direito) - Universidade de São Paulo, São Paulo, 2020. Disponível em: <https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2134/tde-23032021-002848/pt-br.php>. Acesso em: 12 nov. 2024.

IAMUNDO, Eduardo. **Hermenêutica Jurídica: Teorias e Aplicações**. 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2017.

MARTINS FILHO, Ives Gandra da Silva. O ativismo judiciário e a separação de poderes. **Revista de Direito do Trabalho**, São Paulo, v. 44, n. 194, p. 21-27, out. 2018.

MAXIMILIANO, Carlos. **Hermenêutica e Interpretação das Normas Jurídicas**. 12. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2022.

MELLO, Ruy Nestor Bastos. O ativismo judicial do STF em face do Legislativo: identificação de limites da jurisdição constitucional e análise crítica de decisões sobre a reforma política. **Revista Populus**, Salvador, n. 11, p. 167-256, dez. 2021.

MORAES, Alexandre de. **Constituição do Brasil interpretada**. 13. ed. São Paulo: Atlas, 2024.

PEREIRA, Jane Reis Gonçalves. **Interpretação Constitucional: Teorias e Prática**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2018.

RAMOS, Elival da Silva. **Ativismo judicial: parâmetros dogmáticos**, 2ª ed., São Paulo, Saraiva, 2015.

REIS FRIEDE, Helen. **Hermenêutica e Direito: Teorias e Práticas Contemporâneas**. São Paulo: Saraiva, 2015.

SOARES, Ricardo Mauricio Freire. **O Papel do Intérprete no Sistema Jurídico: Doutrinas e Teorias Contemporâneas**. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2023.

TAUBEMBLATT, Paulo; VERONESE, Lara Espolaor. Participação das minorias no processo eleitoral: panorama legislativo e papel das instituições democráticas. **Revista Eletrônica de Direito Eleitoral e Sistema Político - REDESP**, São Paulo, v. 6, n. 1, p. 181-198, jan./jun. 2022.

## ***O estudo do Direito nas escolas como necessidade básica para o exercício da cidadania***

---

---

***Carlos Eduardo Viana Kortz<sup>1</sup>***

***Izabella Moura Teixeira<sup>2</sup>***

### **Introdução**

Conhecer o Direito é primordial para a construção de uma sociedade mais justa e democrática. Por essa razão, ele precisa ser conhecido por todos os cidadãos, atores sociais que compõem uma sociedade moderna.

O Direito é um fenômeno social por sua origem, desenvolvimento e aplicação, ou seja, nasce da sociedade, desenvolvendo-se com ela, para nela se aplicar. Ele existe desde o surgimento dos primeiros povos, na medida em que foram sendo instituídas regras para regular a vida em comunidade.

De acordo com Kelsen (1995, p.28), “o direito é uma ordem que atribui a todo membro da comunidade seus deveres e, desse modo, sua posição na comunidade, por meio de uma técnica específica, prevendo um ato de coerção, uma sanção dirigida contra o membro da comunidade que não cumpre seu dever”.

Quando tratamos do Direito em nossa sociedade, encontramos o seu fundamento no passado, para regular o comportamento atual, com perspectiva para o futuro. Além disso, estamos diante do enfrentamento de um dinâmica social que constantemente provoca alterações estruturais na sociedade, exigindo que o cidadão esteja sempre atento às mudanças, inclusive em relação às leis.

A Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB) traz, em seu artigo 3º, a norma que diz “Ninguém se escusa de cumprir a lei, alegando que não a conhece”, e, o artigo 205 da Constituição da República Federativa do Brasil, por sua vez, informa que a educação será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando o pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho. Se ninguém pode alegar desconhecimento da legislação, é necessário que tenha instrução a respeito.

---

<sup>1</sup> Mestre em Direito, Docente do Instituto Itapetiningano de Ensino Superior, advogado. E-mail: edukortz@hotmail.com

<sup>2</sup> Especialista em Direito Público, Procuradora Municipal. E-mail: iza.mteixeira@gmail.com

A presunção do conhecimento obrigatório da lei foi uma construção legislativa baseada no princípio da segurança jurídica, esculpido na Constituição Federal e com guarida no Estado Democrático de Direito. O grande obstáculo, todavia, é a imposição dessa regra à uma sociedade pluralista, com baixo nível de instrução somado à complexidade da linguagem jurídica adotada. Ademais, mesmo aos acadêmicos do Direito, não há, nem mesmo entre os doutrinadores mais aperfeiçoados, quem seja capaz de conhecer por inteiro o extenso universo das leis e normativas existentes, principalmente no Brasil.

Diante desse cenário, o presente artigo pretende refletir acerca das seguintes perguntas: Se ninguém pode alegar ignorância a respeito da lei e se o próprio Estado deve oferecer educação aos cidadãos, por qual razão inexistente o ensino de matérias basilares de Direito nas instituições de educação básica das redes pública e privada? A que se deve o ensino do Direito ser destinado apenas àqueles que ingressam em curso específico de graduação?

### **O desconhecimento do Direito**

É cediço que qualquer indivíduo possui direitos e deveres desde sua concepção e, por conta disso, necessita de um mínimo de instrução para poder cumprir a norma que se presume ser sabida por todos. Entretanto, tendo em vista o desconhecimento da legislação por parte do cidadão brasileiro, é possível elencar alguns fatores importantes relacionados à essa situação de ignorância acerca das leis.

Historicamente, o conhecimento jurídico foi restrito às classes elitizadas e, ao que parece, existe o interesse, por parte do Estado, de que o estudo do Direito continue sendo ministrado à uma pequena parcela da população, a fim de manter a imobilidade social.

E essa “elitização” do ensino jurídico foi responsável por estruturar a sociedade tal como hoje a conhecemos, em que a maioria das pessoas sequer dá importância às questões de ordem jurídica e política.

Outro ponto importante que influencia o desconhecimento da população sobre o Direito é o grande número de leis, decretos, portarias e outras espécies normativas em vigor no Brasil, tornando impossível a cada cidadão, que não possua um mínimo de conhecimento jurídico, ter razoável conhecimento da legislação.

Ademais, a grande problemática atual é que os jovens brasileiros não se identificam como detentores do direito de conhecer o sistema estatal e dele participar, o que resulta a não reivindicação desse direito e, também, a falta

de interesse sobre o seu estudo. Ora, se a vida de toda pessoa é permeada por situações jurídicas, como pode o cidadão não conhecer a lei?

O Direito está presente, por exemplo, na vida de todo cidadão que possui um contrato de trabalho, pois esse documento é regido por lei; no cotidiano de toda pessoa que faz compras, presencialmente ou através da *internet*, uma vez que existe uma legislação específica para regular as relações de consumo; na propriedade territorial urbana ou veicular, pois sobre elas incidem tributos, criados e regulamentados por lei. Enfim, são inúmeras as situações que poderiam ser citadas como exemplo da presença do Direito na vida dos indivíduos e, mesmo assim, muitos brasileiros não notam o uso do Direito em suas vidas.

Ocorre que a ignorância sobre o Direito impacta diretamente na vida do brasileiro e, conseqüentemente, na vida da comunidade, muito mais do que se imagina. No entanto, esses fatores que levam ao não conhecimento da legislação pelo brasileiro fazem com que somente estudantes que se interessam pelo ensino superior em Direito sejam capazes de conhecer com maior profundidade – mas não por completo - o arcabouço jurídico-normativo existente.

O cidadão paga seus tributos, diretos ou indiretos, sem entender, em muitas situações, porque paga e qual o destino dessa arrecadação. Logo, acaba não lhe restando outro sentimento que não a indignação, sentimento este que é percebido, de igual forma, quando o brasileiro não se vê “amparado” por aqueles a quem confiou seu voto. Porém, existe a ideia de que o brasileiro paga muitos tributos, então as pessoas repetem essa queixa, sem, contudo, ter ideia do que é pago e se, de fato, paga demais. E aí, como parte de um “círculo vicioso”, o brasileiro coloca a culpa nos “políticos”, em quem vota sem saber por que e para que, aumentando ainda mais o sentimento de descrença nos poderes públicos.

Também é um fruto da ignorância jurídica, verificado na sociedade, a incapacidade ou a reduzida capacidade de identificar uma notícia falsa, as famosas *fake news*, o que contribui sobremaneira para o estado de ausência de conhecimento e senso crítico da população. Um exemplo de *fake news*, recentemente divulgada, é a possibilidade de, na vigência do Estado Democrático de Direito, o Congresso Nacional ser fechado. Tal notícia ainda veicula a opinião de que isso traria significativa diminuição nos casos de corrupção no Brasil.

Toda essa problemática poderia ser resolvida com uma modificação no sistema de ensino atual, para incluir o ensino do Direito na Base Nacional

Comum Curricular (2018)<sup>3</sup>. Essa mudança, impactará positivamente a vida do povo brasileiro, como será demonstrado adiante.

### **O Direito como parte do cotidiano**

A partir da tomada de consciência dos problemas enfrentados pela sociedade brasileira em razão do desconhecimento do Direito, percebem-se aspectos da vida social que poderiam melhorar com conhecimentos básicos dessa ordem, além dos reflexos dessas mudanças na vida do cidadão.

A título de exemplificação, pode-se citar o Poder Legislativo. Para se candidatar a vereador, cargo do Poder Legislativo Municipal, é preciso ter apenas vinte e um anos, sem maiores exigências quanto ao conhecimento da legislação brasileira, por exemplo. Essa situação chega a ser um paradoxo, tendo em vista que o vereador tem, como uma de suas funções principais, a elaboração de leis. De outro lado, para bem cumprir sua outra principal função, a fiscalização dos demais Poderes, precisa de fato conhecer a legislação.

O fato de um cidadão ingressar na vereança sem ter um mínimo de conhecimento sobre o Direito pode ser um dos principais fatores para a atuação ineficiente do Poder Legislativo, assim considerada por grande parte da população. Essa precária desenvoltura no cumprimento das funções legislativas acaba por, muitas vezes, colocar em descrédito o cargo de vereador.

Outro ponto que resvala no Poder Legislativo e contribui para que ele não seja bem-visto no Brasil é a ignorância jurídica da população. Sem conhecer o Direito, o povo brasileiro acaba desconhecendo também a necessidade, as funções e a utilidade desse Poder.

As políticas governamentais e os serviços públicos também apresentariam melhoras se todos tivessem acesso ao estudo do Direito, tanto membros do Poder Legislativo quanto a população. Isso não só porque quem contribui para sua elaboração e/ou fiscalização teria mais clareza sobre o que deve ser feito, mas também em virtude do próprio povo, beneficiário ou usuário dessas políticas e serviços, que poderia participar de forma mais ativa e consciente do seu acompanhamento.

Todos esses pontos que envolvem o Poder Legislativo podem ser modificados, inclusive a insatisfação popular que lhe toca, por meio do estudo do Direito. Os seus membros teriam melhores condições de

---

<sup>3</sup> A Base Nacional Comum Curricular é o documento que norteia a Educação no Brasil.

representar a população, seja em sua atividade de elaboração das leis, seja em exercício de fiscalização.

No tocante ao cidadão, com um mínimo de conhecimento de Direito Constitucional-Tributário, ele seria capaz de compreender o motivo pelo qual lhe é exigido o pagamento de tributos e como o produto desta arrecadação pode ou não ser destinado para determinada política ou serviço público.

Ademais, na medida em que o indivíduo tem acesso ao estudo do Direito, ele estará mais preparado para a vida em sociedade. Conhecendo seus direitos e deveres, poderá, por exemplo, defende-se de práticas indevidas enquanto consumidor de produtos e serviços, bem como de condutas inadequadas dos fornecedores e adotar atitudes conscientes quando efetuar suas contratações.

Mais ainda, esse mesmo consumidor, conhecedor dos deveres dos fornecedores, em seu local de trabalho, poderá contribuir para a diminuição das práticas inadequadas, capazes de lesar consumidores e terceiros. Com isso, toda a sociedade será beneficiada.

Não menos importante, o consumidor que tenha conhecimento do Direito se sentirá menos vulnerável quando da celebração dos diversos contratos presentes no seu cotidiano - contrato de trabalho, de venda e compra, de aluguel e tantos outros.

De outro lado, as crianças, também poderão, com base no estudo do Direito e, principalmente, do Estatuto da Criança e do Adolescente, reconhecer situações em que seus direitos não estiverem sendo respeitados, o que poderá auxiliar, ainda, a própria comunidade escolar a identificar eventual violação e/ou estado de vulnerabilidade. Outrossim, a criança que conhece seus direitos poderá, com mais facilidade e segurança, denunciar eventuais maus-tratos, ou até mesmo perceber uma situação de violência antes de ser atingida por ela.

São inúmeras as situações que podem ser citadas como exemplo da presença do Direito na vida do povo brasileiro, razão pela qual é de extrema relevância disseminar o conhecimento jurídico.

### **Considerações finais**

Como visto, por diversos aspectos, é necessário que crianças e jovens da sociedade contemporânea tenham um mínimo de conhecimento jurídico como meio de exercício da cidadania, especialmente no que tange as normativas constitucionais. O básico de instrução jurídica é imprescindível para o exercício da cidadania plena, para pautar as condutas

que permeiam a vida do cidadão, contribuindo para o crescimento humanístico dos jovens e, conseqüentemente, incentivando-os à luta pela justiça.

Por meio da introdução desse conhecimento no currículo básico da escola, toda a sociedade será beneficiada, motivo pelo qual, não apenas necessário, como também muito relevante que o ensino do Direito seja mais acessível.

A escola é, notadamente, um ambiente de ensino-aprendizagem, interação social, construção de valores, atitudes e habilidades, conhecimento de direitos e deveres essenciais à convivência e relacionamento com outros seres humanos. Por isso a escola, no período dos Ensinos Fundamental e Médio, é o ambiente ideal para o ensino do Direito. Freire (2022) discorre sobre o assunto:

A educação significa tanto um mecanismo de desenvolvimento pessoal do cidadão, como da própria sociedade em que é inserido. O Estado tem o dever de dar acesso à população o entendimento do direito para que faça a correta interpretação e compreensão das leis. Mesmo o homem não se tornando um operador do direito, mas se ao menos, conhecer o básico, o seu convívio dentro da sociedade será mais fácil, impedindo injustiças que muitas vezes são irreparáveis.

Como postulado pela autora, evidencia-se a importância do ensino do Direito nas escolas de educação básica, a fim de preparar os cidadãos para uma atuação mais consciente em suas relações sociais.

Partimos do princípio de que todo cidadão deve lutar pelos seus direitos, mas a grande maioria apenas sabe que têm direitos, desconhecendo quais são e, tampouco, como exigí-los, pois o cidadão brasileiro não é ensinado a se interessar e muito menos a questionar a estrutura jurídico-social à qual pertence. A partir desse ponto, é possível justificar o seu “comodismo” na condição de ignorância, assim como o do Estado, enquanto conhecedor desse não saber.

O que nos parece é que, diante do cenário de desconhecimento dos direitos basilares por parte do cidadão brasileiro, vivemos a política do “pão e circo”, metáfora utilizada para demonstrar que o governo adota qualquer método que seja baseado em dar diversão e alimento ao povo, objetivando distrair as pessoas dos problemas sociais, aproveitando-se de sua ignorância jurídica. Ora, hoje em dia, é comum ver gestores populistas, mostrando diariamente seu trabalho nas redes sociais, fazendo parecer que estão trabalhando sem cessar para melhorar a vida da população. E então, com essa “prestação de contas”, o povo se vê informado e distraído com o que está

sendo feito, o que, somado à pouca ou nenhuma consciência para fazer reivindicações, acaba por dificultar a percepção popular sobre o atendimento ou não de seus direitos.

Atualmente, existe um lento movimento legislativo-político tratando de algumas propostas de leis que buscam discutir e incluir o acesso ao ensino de noções básicas de Direito no sistema de educação. Nesse movimento podemos apontar a Lei nº 11.243/2020, do município de Belo Horizonte, em Minas Gerais, que se tornou pioneira no ensino de leis e cidadania no Brasil. Com essa normativa, garante-se a todo aluno, a partir do sexto ano do Ensino Fundamental, estudo de legislações de uma forma dinâmica, tomando por base situações cotidianas, com aulas ministradas por profissionais da área e com foco inicial em Direito Constitucional. Seria um paradigma a ser adotado por todo o território nacional?

Alguns setores da sociedade, mais adiantados do que nossa legislação, já despertaram essa consciência da necessidade de implementação do estudo do Direito para jovens. A Ordem dos Advogados do Brasil, seção de São Paulo, criou o projeto “OAB vai à Escola”, em meados de 1999, com o objetivo de levar aos alunos do Ensino Médio noções de Direito e Cidadania, com ênfase no artigo quinto da Constituição Federal, em que estão relacionados todos os direitos do cidadão. A iniciativa também busca desenvolver tópicos do cotidiano da vida de seu público-alvo, tais como a legislação trabalhista, incluindo as normas da Lei do Estágio, do menor aprendiz e das empregadas domésticas; Direito do Consumidor; direito à saúde, Direito de Família; direitos de minorias, abrangendo pessoas portadoras de deficiência; e assuntos relacionados à violência contra a mulher, à criança e ao adolescente.

Hoje, o projeto “OAB vai à Escola” está implantado em grande parte do território nacional e vem se destacando com a atuação de advogados voluntários. No entanto, iniciativas como essa nem sempre conseguem atingir a totalidade de estudantes, já que inexistem um suporte e amplo para tais práticas por parte do poder público.

Importa destacar, ainda, o esforço do Tribunal Superior Eleitoral em chamar os jovens cidadãos maiores de dezesseis anos para participar das eleições deste ano de 2022. Constantemente foram vistas propagandas desse tema nos mais diversos meios de comunicação. Porém, de que adianta o voto pelo simples voto? É preciso chamar esses jovens à participação, ao conhecimento das regras que envolvem o processo eleitoral, muito antes de pretender iniciá-los na vida política.

Todavia, acredita-se que o melhor não seja inserir disciplinas jurídicas tal como elas são no curso de Direito das instituições de ensino

superior, mas disponibilizá-las aos jovens de maneira geral, gradativa e até mesmo lúdica, utilizando-se, inclusive, dos meios eletrônicos e virtuais, tão presentes na vida da população mais jovem, para facilitar o ensino. O ensino baseado no contexto em que a criança e o jovem estão inseridos torna a aprendizagem mais interessante e relevante, pois o aluno conseguirá enxergar o motivo de estudar determinada questão.

A escola, sendo de frequência obrigatória, é, praticamente, o único ambiente possível para que o ensino do Direito possa ser disseminado para a população e o ideal é que isso ocorra já nos primeiros anos de idade escolar, haja vista que a vivência de relações jurídicas é realidade na vida de todos, desde a infância.

E, a partir do momento que o conhecimento jurídico começar a ser de fato disseminado, o interesse da população sobre questões políticas, por exemplo, será ampliado, ao passo que a consciência e o senso crítico serão fortalecidos. Logo, se não há interesse do Poder Público em tornar esse conhecimento acessível, o próprio povo, que reconhece a importância da aprendizagem político-jurídica, tem o dever de trabalhar para que o povo tenha a oportunidade de experimentá-la.

## **Referências**

ABDALLA, Gustavo. **Projeto para a educação: noções básicas de direito no ensino médio e sua importância**. Migalhas, 2020. São Paulo o. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/depeso/332044/projeto-para-a-educacao--nocoas-basicas-dedireito>. Acesso em: 07 jun. 2022.

CASTRO, Celso A. Pinheiro de. **Sociologia aplicada ao direito**. 1. Ed. São Paulo: Atlas, 2001

DA SILVA, Marcelo Rodrigo.; SOUZA, Ieda maria Berger. **A necessidade do estudo do direito no ensino fundamental e médio como forma de efetivação do acesso à justiça**. In: 5º simpósio de Sustentabilidade e contemporaneidade nas ciências sociais do Centro universitário FAG, Cascavel, 2017. Disponível em: <https://www.fag.edu.br/upload/contemporaneidade/anais/5953e565d264c.pdf>. Acesso em: 01 jun. 2022.

DIAS, L. S.; OLIVEIRA, L. B. de. **Acesso à educação jurídica: pela inclusão do ensino jurídico na grade curricular do ensino regular**. Revista Digital Constituição e Garantia de Direitos, [S. l.], v. 8, n. 1, p. 03–20, 2015. Disponível em: <https://periodicos.ufrn.br/constituicaoegarantiadedireitos/article/view/8159>. Acesso em: 20 jun. 2022.

FREIRE, Aline Lima. A inserção de matérias jurídicas nas escolas de ensino básico. **Revista Jurídica Luso-Brasileira**. n. 3. Lisboa: CIDP, 2015. Disponível em: <https://www.abcdodireito.com.br/2011/05/insercaomateriasjuridicasescolasensinob.html>. Acesso em: 04 jun. 2022.

KELSEN, Hans. **Teoria geral do direito e do estado**. 2. Ed. São Paulo: Martins Fontes, 1995.

OLIVEIRA, Gisele Santos de. **Uma proposta de ensino de direito constitucional nas escolas**. 2019. Dissertação (Mestrado Profissional em Educação Profissional e Tecnológica) – Instituto federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2019.

## ***Mulheres na democracia: a luta pelo reconhecimento e efetivação dos direitos fundamentais***

---

---

***Cecília Beatriz Soares de Almeida<sup>1</sup>***

***Rui Aurélio De Lacerda Badaró<sup>2</sup>***

### **Introdução**

As conquistas históricas dos direitos das mulheres evidenciam que a efetivação desses direitos está profundamente entrelaçada com a qualidade da Democracia e o desenvolvimento econômico de um Estado. O reconhecimento e o exercício da dignidade feminina, garantidos pela prática efetiva dos direitos, devem ser considerados alicerces de um regime verdadeiramente democrático. Não se trata de concessões ou privilégios, mas sim de garantir a plena cidadania, essencial para que um Estado seja legitimamente chamado de democrático.

A trajetória das legislações e dos mecanismos de efetivação dos direitos das mulheres revela um esforço contínuo para que o Estado cumpra, de maneira mais eficaz, as políticas públicas necessárias à promoção da igualdade de gênero. A implementação dessas políticas públicas não deve ser vista como um benefício dispensado graciosamente, mas como uma obrigação estatal de assegurar a cidadania plena e digna a todas as suas cidadãs. Nesse contexto, a educação e a disseminação de informações sobre

---

<sup>1</sup>. Mestre em Direito Constitucional pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, Especialista em Direito Constitucional pela Escola Superior de Direito Constitucional com capacitação docente para Ensino Superior, Especialista em Direito Processual Civil pela Universidade Paulista, Mediadora e Conciliadora no Tribunal de Justiça de São Paulo, advogada inscrita nos quadros da OAB/SP, terapeuta de casal e família pelo Sistemas Humanos, professora no curso de Direito em Direito Constitucional e Direito Processual Civil da Universidade Paulista - campus Sorocaba. E-mail: cbsalmeida74@gmail.com.

<sup>2</sup>. Doutor em Direito Internacional pela Universidad Católica de Santa Fe, Mestre em Direito pela Universidade Metodista de Piracicaba, Advogado regularmente inscrito nos quadros da OABSP, OABRS e Conselho Regional de Lisboa da O.A., Coordenador das Relações Brasil-Portugal da Comissão de Relações Internacionais da OABSP (2022-2024), Membro da Comissão de Relações Internacionais e da Integração do Mercosul – CRIMM da OABRS, Conselheiro da Sociedade Brasileira de Direito Internacional – SBDI, Professor do Programa de Pós-Graduação em Direito da PUC-MG. Professor de Direito Internacional do curso de Direito da Universidade Paulista – campus Sorocaba. E-mail: rui.badaro@lawby.com.br

os direitos das mulheres são instrumentos fundamentais para promover a conscientização social, desmistificando a implementação desses direitos como uma “agenda” ideológica ou partidária, e afirmando seu papel como princípio básico de um Estado de Direito.

O avanço dos direitos das mulheres não ocorre isoladamente; ele reflete e influencia o fortalecimento das instituições democráticas. Em um Estado comprometido com a igualdade, a promoção dos direitos das mulheres impulsiona não apenas a justiça social, mas também o desenvolvimento sustentável e a coesão social. As conquistas no campo dos direitos das mulheres devem, portanto, ser compreendidas como componentes essenciais para a construção de uma sociedade mais equitativa e democrática. A igualdade de gênero, nesse sentido, não é apenas um objetivo em si mesma, mas um catalisador para a paz, a prosperidade e a plena realização da democracia. (BRASIL, 1988)

Este artigo objetiva apresentar uma visão abrangente da afirmação dos direitos das mulheres nos âmbitos internacional, regional e local, destacando a importância inegável das mulheres para o Estado, tanto no fortalecimento da Democracia quanto no desenvolvimento econômico.

## **2. A evolução histórica dos direitos da mulher**

### **2.1 Sistema internacional e regional**

Os direitos das mulheres têm sido progressivamente protegidos em âmbito global, regional e local por meio de um vasto conjunto de Declarações, Convenções, Constituições e legislações especiais. Essa proteção reflete o reconhecimento internacional de que a igualdade de gênero é essencial para o desenvolvimento de sociedades justas e democráticas (Butler, 2018). Considerando a amplitude do tema, este texto abordará as legislações mais relevantes dos sistemas global e regional, oferecendo uma base para entender a aplicação desses princípios no contexto local.

A Declaração Universal de Direitos Humanos, adotada em 1948 em resposta aos horrores da Segunda Guerra Mundial, constitui um marco fundamental para a proteção dos direitos humanos, incluindo os das mulheres. Essa Declaração, inspirada na concepção kantiana de “dignidade da pessoa humana”, estabelece a dignidade como o valor primordial a ser respeitado por todos os ordenamentos jurídicos. A dignidade humana, nesse contexto, é compreendida como uma qualidade intrínseca que confere a cada indivíduo o direito a ser tratado com respeito e valor incondicional.

A ideia de dignidade não é uma construção moderna, mas remonta a antigas tradições filosóficas e religiosas. No pensamento cristão, por

exemplo, a dignidade surge no Antigo Testamento, onde o ser humano é visto como criado à imagem e semelhança de Deus. Esse conceito foi posteriormente desenvolvido por teólogos como Tomás de Aquino, que via a dignidade humana como derivada da autodeterminação e da liberdade de escolha ética, características que distinguem os seres humanos dos outros seres (Cardoso, 2005).

Na filosofia de Immanuel Kant, o ser humano é concebido como um fim em si mesmo, não podendo ser tratado como um meio para outros fins. A dignidade, segundo Kant, está enraizada na autonomia ética do indivíduo, que, através da razão, é capaz de fazer suas próprias escolhas morais. Essa visão kantiana estabeleceu uma base filosófica robusta para a proteção dos direitos fundamentais, influenciando profundamente o desenvolvimento das normas jurídicas internacionais e nacionais.

No cenário contemporâneo, mesmo que sob a “roupagem do positivismo jurídico”, os tratados internacionais continuam a incorporar a dignidade humana como um valor essencial e inegociável. No Direito Constitucional ocidental, as Constituições modernas são elaboradas com base em princípios e valores, entre os quais se destaca a dignidade da pessoa humana. Esse princípio não apenas protege os direitos fundamentais, mas também orienta a construção de um ordenamento jurídico internacional centrado no ser humano e na busca por uma vida digna.

A Declaração Universal de Direitos Humanos serve como paradigma para a criação de instrumentos internacionais, que são classificados de acordo com seu alcance global, como os promovidos pela Organização das Nações Unidas (ONU), ou regional, como os liderados pela Organização dos Estados Americanos (OEA). Dentre os principais marcos globais, destaca-se a Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher (CEDAW), adotada em 1979. A CEDAW é frequentemente descrita como uma "carta internacional de direitos das mulheres", exigindo que os Estados membros tomem medidas para eliminar a discriminação e garantir a igualdade de gênero (Collins, 2019).

Além da CEDAW, outras iniciativas globais, como a Declaração e Programa de Ação de Viena (1993), a Conferência Internacional sobre População e Desenvolvimento (1994) e a Quarta Conferência Mundial sobre a Mulher em Pequim (1995), contribuíram significativamente para a promoção dos direitos das mulheres. Essas conferências resultaram em declarações que enfatizaram a importância da igualdade de gênero para o desenvolvimento sustentável e a paz global.

Regionalmente, o sistema interamericano também desempenhou um papel crucial na promoção dos direitos das mulheres. A Convenção Americana de Direitos Humanos, conhecida como Pacto de San Jose da

Costa Rica (1969), e seu Protocolo adicional (1988), estabeleceram bases legais para a proteção dos direitos humanos, incluindo os das mulheres. A Convenção de Belém do Pará (1994), por sua vez, focou especificamente na prevenção, punição e erradicação da violência contra as mulheres, reconhecendo-a como uma violação dos direitos humanos e uma forma de discriminação que impede a plena realização da igualdade de gênero.

Esses instrumentos jurídicos não apenas preveem a tutela positiva dos direitos das mulheres, mas também estabelecem mecanismos para garantir a sua eficácia. No entanto, a simples existência de normas não é suficiente; o grande desafio reside na efetividade dessas normas. Em muitas partes do mundo, incluindo o Brasil, ainda há um longo caminho a percorrer para que as leis e convenções sejam plenamente implementadas e respeitadas, garantindo assim a verdadeira proteção e promoção dos direitos das mulheres (Dworkin, 2002).

## **2.2 Sistema nacional e a adesão e incorporação ao sistema global**

A história do reconhecimento dos direitos das mulheres no Brasil é marcada por um progresso gradual, porém constante, no âmbito civil, trabalhista e, sobretudo, penal. O caminho para a afirmação e exercício pleno desses direitos foi longo e cheio de desafios. O Brasil assinou a Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher (CEDAW) em 31 de março de 1983, ratificando-a em 1º de fevereiro de 1984. Contudo, na época, o país ainda mantinha reservas importantes devido à vigência de uma legislação interna que não refletia plenamente os princípios de igualdade defendidos pela Convenção (Foucault, 2013).

A CEDAW foi um marco internacional ao reafirmar os direitos fundamentais baseados na dignidade humana e na igualdade de gênero. A partir dessas concepções, a Convenção enfatizou a necessidade urgente de medidas específicas para impulsionar o desenvolvimento social e econômico das mulheres e para garantir a implementação eficaz de seus preceitos legais. A CEDAW explicitou a importância de ampliar os direitos fundamentais das mulheres, aumentar a eficácia desses direitos, transformar as relações de gênero no ambiente familiar, incluindo a distribuição equitativa das tarefas domésticas, e assegurar a participação das mulheres em condições de igualdade na sociedade.

A introdução da CEDAW destacou que "a discriminação contra a mulher viola os princípios de igualdade de direitos e do respeito à dignidade da pessoa humana, dificulta a participação da mulher, nas mesmas condições que o homem, na vida política, social, econômica e cultural de seu país, constitui um obstáculo ao aumento do bem-estar da sociedade e da família e dificulta o pleno desenvolvimento das potencialidades da mulher para

prestar serviço a seu país e à humanidade". No entanto, devido às reservas feitas pelo Brasil, essas proteções não foram imediatamente efetivas no país. A legislação vigente na época, especialmente a Constituição de 67/69 e o Código Civil de 1916, tratava as mulheres como subordinadas aos homens, especialmente no âmbito privado e familiar.

A CEDAW define discriminação contra a mulher em seu Artigo 1º como "toda distinção, exclusão ou restrição baseada no sexo que tenha por objetivo ou resultado prejudicar ou anular o reconhecimento, gozo ou exercício pela mulher, independentemente de seu estado civil, com base na igualdade do homem e da mulher, dos direitos humanos e liberdades fundamentais nos campos político, econômico, social, cultural e civil ou em qualquer outro campo". Este conceito é fundamental para entender as barreiras históricas que as mulheres enfrentaram e ainda enfrentam na busca por igualdade. (Fraisse, 1995)

Foi apenas com a promulgação da Constituição de 1988 que a igualdade entre homens e mulheres foi consagrada de forma plena no ordenamento jurídico brasileiro. O artigo 5º, inciso I, da Constituição garantiu que "homens e mulheres são iguais em direitos e obrigações nos termos da Constituição", pavimentando o caminho para a retirada das reservas à CEDAW em 1994, pelo Decreto Legislativo nº 26.

A partir de então, o Brasil tem avançado em sua legislação, alinhando-se progressivamente aos padrões internacionais estabelecidos pela CEDAW e outros instrumentos internacionais. Exemplos notáveis desses avanços incluem a Lei Maria da Penha (Lei nº 11.340/2006), que aborda a violência doméstica, e a Lei do Feminicídio (Lei nº 13.104/2015), que reconhece o assassinato de mulheres em razão do gênero como uma qualificadora do crime de homicídio.

Além disso, a Constituição de 1988 também inovou ao consagrar, em seu artigo 226, §7º, o planejamento familiar como uma decisão livre do casal, cabendo ao Estado fornecer os recursos necessários para o exercício desse direito. Esta disposição trouxe reconhecimento à maternidade e paternidade responsáveis, ao mesmo tempo em que reafirmou o dever do Estado de apoiar as famílias através de políticas públicas eficazes. O §8º do mesmo artigo consagrou o dever do Estado de coibir a violência nas relações familiares, estendendo proteção legal às mulheres e reforçando seus direitos, inclusive no campo sexual e reprodutivo (Gomes, 2015).

A década de 1990 viu o fortalecimento dos compromissos internacionais do Brasil com a igualdade de gênero. A Declaração e Programa de Ação de Viena, em 1993, reafirmou a igualdade de gênero como um direito humano fundamental e encorajou os Estados a ratificarem a CEDAW até o ano 2000. Nesse contexto, o Brasil começou a retirar as

reservas feitas à CEDAW e a adotar novas medidas legislativas e políticas para promover os direitos das mulheres. A Conferência Internacional sobre População e Desenvolvimento, realizada no Cairo em 1994, foi outro marco importante, estabelecendo a saúde sexual e reprodutiva das mulheres como um direito fundamental e definindo metas ambiciosas para a próxima década.

A Quarta Conferência Mundial sobre a Mulher, realizada em Pequim em 1995, representou um avanço significativo na luta pelos direitos das mulheres. A Declaração de Pequim e sua Plataforma de Ação estabeleceram uma agenda abrangente para o empoderamento das mulheres e a promoção da igualdade de gênero em nível global. O Brasil, como signatário, comprometeu-se a implementar as recomendações da Plataforma, que incluíam o combate à pobreza entre as mulheres, a melhoria do acesso à educação e saúde, e a eliminação de todas as formas de violência contra as mulheres.

No plano nacional, o Brasil continuou a fortalecer suas instituições e a criar mecanismos legais para proteger os direitos das mulheres. A promulgação do Protocolo Facultativo à CEDAW, em 1999, foi um passo importante, pois estabeleceu o direito de petição individual, permitindo que mulheres brasileiras denunciasses diretamente ao Comitê da ONU as violações de seus direitos humanos (Lévy, 2000).

Apesar dos progressos, a implementação desses direitos no Brasil enfrenta desafios contínuos. A cultura patriarcal e os estereótipos de gênero ainda permeiam a sociedade brasileira, dificultando a plena realização da igualdade de gênero. Para enfrentar esses desafios, é essencial continuar investindo na educação e na informação, pilares fundamentais para transformar mentalidades e combater a discriminação. Além disso, os três poderes – Executivo, Legislativo e Judiciário – devem continuar a trabalhar de forma coordenada para garantir que os direitos das mulheres sejam respeitados e protegidos em todos os níveis da sociedade. A recente pandemia de COVID-19, que exacerbou as desigualdades de gênero, destaca ainda mais a importância de políticas públicas integradas e eficazes para proteger as mulheres e promover a igualdade de gênero.

### **2.3 Sistema local e a adesão e incorporação ao sistema regional**

No contexto do sistema regional, dentro do âmbito da Organização dos Estados Americanos (OEA), apenas os membros dessa organização podem aderir às convenções regionais que visam a promoção e proteção dos direitos humanos. Um dos marcos fundamentais nesse sistema é a Convenção Americana de Direitos Humanos, também conhecida como Pacto de San Jose da Costa Rica, que foi resultado da Conferência

Especializada Interamericana sobre Direitos Humanos, realizada em 1969. Essa convenção estabelece uma série de direitos civis e políticos essenciais, como o direito à vida, à liberdade, ao julgamento justo e à igualdade perante a lei (Mosse, 1991).

O Brasil, no entanto, demorou para ratificar a Convenção Americana de Direitos Humanos, o que só ocorreu em 25 de setembro de 1992. Esse atraso está relacionado, como destaca a jurista Flávia Piovesan, ao legado dos regimes autoritários vivenciados na América Latina, que contribuíram para a baixa densidade dos Estados de Direito e uma tradição precária de respeito aos direitos humanos no âmbito doméstico. A cultura de violência e impunidade herdada desses regimes ditatoriais dificultou a consolidação de uma verdadeira democracia e a implementação eficaz dos direitos humanos.

Segundo Piovesan, o avanço dos direitos humanos na América Latina depende de duas etapas cruciais: a transição do regime autoritário para o democrático e a consolidação efetiva desse regime democrático. Enquanto a transição foi alcançada em muitos países, incluindo o Brasil, a consolidação ainda está em processo. Isso significa que a plena realização dos direitos civis, políticos, econômicos, sociais e culturais ainda enfrenta desafios consideráveis (Piovesan, 2008). Não há direitos humanos plenos sem uma democracia efetiva, e esta, por sua vez, não pode existir sem a universalidade, indivisibilidade e interdependência entre os direitos humanos.

A Convenção Americana de Direitos Humanos, que surgiu nesse contexto, lista uma série de direitos civis e políticos, incluindo o direito à personalidade, à vida, à liberdade, à privacidade, à liberdade de pensamento e expressão, e à igualdade perante a lei. Embora a convenção faça recomendações sobre a necessidade de realizar plenamente os direitos econômicos, sociais e culturais, ela não os detalha de maneira específica. Para monitorar a implementação desses direitos, a convenção estabeleceu a Comissão Interamericana de Direitos Humanos e a Corte Interamericana de Direitos Humanos, que desempenham papéis fundamentais na proteção dos direitos no continente (Piovesan, 2008).

Em 1988, foi adotado o Protocolo Adicional à Convenção Americana de Direitos Humanos, conhecido como Protocolo de San Salvador, que entrou em vigor em 1999. Este protocolo ampliou o escopo da proteção oferecida pela convenção, focando-se nos direitos econômicos, sociais e culturais, e representando um passo importante para a integração desses direitos no sistema interamericano.

Outra convenção crucial no âmbito regional é a Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher,

mais conhecida como Convenção de Belém do Pará, ratificada pelo Brasil em 27 de novembro de 1995. Esta convenção reconhece que a violência contra a mulher é uma violação dos direitos humanos e uma forma de discriminação que afeta a dignidade humana. Ela estabelece que a violência contra a mulher pode ocorrer tanto no âmbito público quanto no privado, e define a violência de gênero como qualquer ato ou conduta que cause morte, dano ou sofrimento físico, sexual ou psicológico à mulher.

A Convenção de Belém do Pará sublinha a responsabilidade dos Estados em prevenir, investigar e punir a violência contra a mulher. Ela também exige que os Estados adaptem suas legislações internas para garantir a proteção efetiva das mulheres, oferecendo recursos legais adequados, acesso a procedimentos judiciais justos e a reparação pelos danos sofridos. A convenção vai além ao reconhecer que a violência contra a mulher perpetua relações de dominação e impede o desenvolvimento social e econômico, além de constituir um obstáculo à igualdade de gênero (Scott, 2006).

Nos últimos anos, o Brasil tem adotado diversas políticas governamentais para implementar efetivamente as disposições dessas convenções regionais. Um exemplo significativo é a criação da Secretaria Nacional de Políticas para as Mulheres (SNPM), que coordena a implementação de políticas públicas voltadas para a proteção e promoção dos direitos das mulheres em todo o país. A SNPM tem atuado na elaboração e execução de planos nacionais de combate à violência contra a mulher, como o Plano Nacional de Políticas para as Mulheres (PNPM), que alinha suas diretrizes às disposições da Convenção de Belém do Pará e busca integrar ações de prevenção, proteção, assistência e garantia de direitos para mulheres em situação de violência.

Outra iniciativa importante foi o lançamento do programa “Mulher, Viver sem Violência” em 2013, que visa integrar e fortalecer a rede de atendimento à mulher em situação de violência, por meio da criação de Casas da Mulher Brasileira em diversas capitais do país. Essas casas reúnem, em um único local, serviços de delegacias especializadas, juizados, defensorias públicas e apoio psicossocial, facilitando o acesso das mulheres aos serviços de proteção e justiça. Esse programa é uma resposta direta às obrigações do Brasil sob a Convenção de Belém do Pará, refletindo o compromisso do governo em erradicar a violência de gênero.

Além disso, o Brasil tem feito progressos na adaptação de sua legislação penal para cumprir os compromissos assumidos no âmbito regional. A criação da Lei do Feminicídio (Lei nº 13.104/2015) é um exemplo claro de como o país tem buscado criminalizar a violência de gênero de forma mais eficaz. A lei tipifica o feminicídio como homicídio

qualificado, quando o crime envolve violência doméstica e familiar, menosprezo ou discriminação à condição de mulher, e reforça a punição para esses crimes. Essa legislação é diretamente inspirada pelos compromissos do Brasil com a Convenção de Belém do Pará, que exige que os Estados adotem medidas rigorosas para prevenir, investigar e punir a violência contra as mulheres (Sen, 1999).

No campo do Poder Judiciário, a criação de varas especializadas em violência doméstica e familiar tem sido fundamental para garantir a implementação dessas convenções. Essas varas não só proporcionam um ambiente mais sensível às necessidades das vítimas, mas também ajudam a garantir que os casos de violência contra a mulher sejam tratados com a seriedade e urgência que merecem. Além disso, o Supremo Tribunal Federal (STF) tem desempenhado um papel ativo na interpretação das leis de proteção às mulheres à luz dos compromissos internacionais do Brasil, incluindo a Convenção de Belém do Pará.

Ainda no plano internacional, o Brasil tem participado ativamente das reuniões da Comissão Interamericana de Direitos Humanos e da Corte Interamericana de Direitos Humanos, onde apresenta relatórios e responde a recomendações relacionadas à implementação dos direitos das mulheres no país. A interação constante com esses órgãos regionais ajuda a manter a responsabilidade e a transparência na aplicação das políticas públicas voltadas para a proteção dos direitos humanos das mulheres.

Os esforços do Brasil para implementar o sistema regional de direitos humanos, especialmente em relação aos direitos das mulheres, têm sido contínuos e abrangentes. Embora ainda existam desafios significativos, as políticas governamentais e as reformas legislativas adotadas nos últimos anos refletem um compromisso crescente com a promoção da igualdade de gênero e a erradicação da violência contra as mulheres, alinhando o país aos padrões internacionais e regionais de direitos humanos (Silva, 2019).

#### **2.4. Constituição Brasileira de 1988 e os avanços, desafios e iniciativas recentes**

A promulgação da Constituição de 1988 representou um marco histórico na proteção dos direitos das mulheres no Brasil, instituindo a igualdade de gênero como um princípio fundamental do Estado. O artigo 5º, inciso I, consagrou a igualdade formal entre homens e mulheres, enquanto o artigo 1º, inciso III, destacou a dignidade da pessoa humana e a prevalência dos direitos humanos como pilares do Estado de Direito. Esses dispositivos constituíram a base para uma série de avanços legislativos e políticas públicas voltadas à promoção da equidade de gênero (Stiglitz, 2012).

Desde então, a Constituição de 1988 tem sido a força motriz por trás de importantes leis e iniciativas voltadas para a proteção e promoção dos direitos das mulheres. Um dos exemplos mais emblemáticos é a Lei Maria da Penha (Lei nº 11.340/2006), que surgiu como um desdobramento direto dos princípios constitucionais. Esta lei revolucionou a forma como a violência doméstica é tratada no Brasil, criando mecanismos legais e institucionais para proteger as mulheres e punir os agressores. Além disso, ela estabeleceu medidas de assistência às vítimas e enfatizou a importância de políticas de prevenção.

Outro avanço significativo proporcionado pela Constituição foi a inclusão das mulheres em todos os níveis da vida pública e privada. A Constituição assegura, por exemplo, a participação igualitária das mulheres em cargos de liderança, seja no setor público ou privado, e promove a eliminação das discriminações de gênero no mercado de trabalho e na educação. (Young, 2006) A implementação de cotas para mulheres em partidos políticos e o aumento gradual da presença feminina em cargos eletivos, embora ainda insuficientes, são reflexos diretos desse compromisso constitucional com a igualdade de gênero.

Nos últimos anos, especialmente entre 2021 e 2024, o Brasil viu uma série de iniciativas voltadas para a proteção dos direitos das mulheres e a promoção da igualdade de gênero. Essas iniciativas, embora refletissem avanços importantes, também enfrentaram obstáculos e retrocessos, que ressaltam a complexidade da luta pela igualdade no país (Teles, 1993).

#### **2.4.1. Principais iniciativas (2021-2024)**

**1. Plano Nacional de Enfrentamento ao Femicídio (2021):** Em resposta ao crescente número de casos de femicídio no país, o governo lançou o Plano Nacional de Enfrentamento ao Femicídio. Este plano incluiu medidas como o fortalecimento das redes de proteção às mulheres, o aumento da capacidade das delegacias especializadas e a criação de programas de conscientização e prevenção. O plano também visou melhorar a coleta de dados sobre violência de gênero, permitindo uma resposta mais eficaz e direcionada.

**2. Criação do Observatório de Violência contra a Mulher (2021):** Este observatório foi criado para monitorar e analisar os casos de violência contra as mulheres no Brasil, com o objetivo de informar políticas públicas mais eficazes. O observatório tem trabalhado em parceria com universidades e organizações da sociedade civil para produzir relatórios periódicos que destacam as áreas que necessitam de intervenção urgente.

**3. Lei nº 14.188/2021 – Tipificação da Violência Psicológica:** Em 2021, foi sancionada a Lei nº 14.188, que introduziu a tipificação da

violência psicológica contra a mulher no Código Penal. Esta legislação reconhece o impacto profundo que a violência psicológica pode ter na saúde mental e emocional das vítimas e estabelece penas específicas para quem comete este tipo de violência.

**4. Revogação da Portaria nº 13/2021 do Ministério da Saúde:** Em 2021, houve uma tentativa de modificar as regras para o acesso ao aborto legal, o que gerou ampla resistência e crítica por parte de organizações de direitos humanos. Essa portaria foi revogada após pressões sociais e jurídicas, mantendo as garantias de acesso ao aborto em casos previstos na legislação brasileira.

**5. Programa “Brasil sem Machismo” (2022):** Este programa foi lançado em 2022 com o objetivo de combater a cultura machista e os estereótipos de gênero que perpetuam a desigualdade e a violência contra as mulheres. O programa inclui campanhas de conscientização, formação em escolas e universidades, e parcerias com a mídia para promover uma mudança cultural em relação ao papel das mulheres na sociedade.

**6. Fortalecimento das Casas da Mulher Brasileira (2023):** Em 2023, o governo federal anunciou um investimento significativo para o fortalecimento e expansão das Casas da Mulher Brasileira em todo o país. Essas casas oferecem serviços integrados para mulheres em situação de violência, incluindo atendimento psicossocial, jurídico e de saúde, além de apoio à inserção no mercado de trabalho.

**7. Aprovação da Lei nº 14.457/2022 – Programa de Proteção e Assistência a Testemunhas e Vítimas de Violência (PROVITA)** Essa lei estabeleceu mecanismos de proteção mais robustos para vítimas e testemunhas de violência, incluindo violência doméstica e feminicídio. O programa oferece abrigo seguro, suporte psicológico e jurídico, e foi visto como um passo importante para garantir que as vítimas possam denunciar seus agressores sem medo de represálias.

#### **2.4.2. Desafios, retrocessos e perspectivas**

Apesar desses avanços, o Brasil também enfrentou retrocessos significativos entre 2021 e 2024, especialmente em relação ao financiamento e continuidade das políticas públicas. O corte de verbas para programas de proteção às mulheres, como os abrigos para vítimas de violência, enfraqueceu a capacidade do país de responder de forma eficaz às necessidades das mulheres em situação de vulnerabilidade.

Além disso, a resistência cultural à plena igualdade de gênero continua a ser um desafio persistente. Em várias ocasiões, propostas legislativas que ameaçavam retroceder nos direitos conquistados pelas

mulheres foram apresentadas, gerando preocupação entre ativistas e especialistas em direitos humanos. Exemplos incluem tentativas de restringir o acesso ao aborto legal e debates que buscaram relativizar a gravidade da violência de gênero.

A pandemia de COVID-19, que continuou a impactar o Brasil durante parte desse período, também exacerbou as desigualdades existentes. As mulheres foram desproporcionalmente afetadas pela crise econômica e pelo aumento da violência doméstica, destacando a necessidade urgente de políticas públicas robustas e sustentáveis para proteger seus direitos.

A Constituição de 1988 continua sendo um marco fundamental para a promoção dos direitos das mulheres no Brasil. No entanto, os desafios enfrentados entre 2021 e 2024 mostram que a luta pela igualdade de gênero é contínua e exige vigilância constante. A implementação plena das garantias constitucionais depende de um compromisso renovado por parte do Estado, das instituições e da sociedade civil, para que os direitos das mulheres sejam respeitados, protegidos e promovidos em todos os aspectos da vida. O futuro dessa luta dependerá da capacidade do Brasil de superar os obstáculos e resistências que ainda persistem, garantindo que os avanços alcançados se traduzam em melhorias reais e duradouras na vida de todas as mulheres.

### **3. Democracia e direitos fundamentais das mulheres numa perspectiva histórica**

A relação entre democracia e os direitos fundamentais das mulheres é uma questão central para o desenvolvimento de sociedades justas e equitativas (Zinn, 1980). Historicamente, o avanço dos direitos das mulheres tem sido um indicativo claro do grau de maturidade democrática de uma nação. De acordo com Norberto Bobbio, uma democracia genuína não pode existir sem o reconhecimento e a proteção dos direitos fundamentais, entre os quais se destacam os direitos das mulheres (Bobbio, 1992). Em democracias consolidadas, há uma tendência a reconhecer e promover os direitos das mulheres de maneira mais efetiva, enquanto regimes autoritários frequentemente mantêm ou até reforçam estruturas patriarcais opressivas.

No século XX, o sufrágio feminino e a crescente participação das mulheres na política foram marcos significativos na luta pela igualdade de gênero. O direito ao voto, conquistado por mulheres em diversos países ao longo do século, foi mais do que uma vitória simbólica; foi um passo decisivo para a inclusão das mulheres no processo democrático. Como destaca Joan W. Scott, a inclusão das mulheres no eleitorado foi um momento crucial para redefinir a cidadania e a democracia, ampliando a noção de quem tem o direito de participar das decisões políticas que moldam uma nação (Scott, 2006). Esses avanços não apenas ampliaram o papel das

mulheres na esfera pública, mas também impulsionaram mudanças legislativas e políticas que melhoraram significativamente suas condições de vida.

A inclusão das mulheres nos processos decisórios trouxe uma perspectiva diversa e mais inclusiva, fundamental para o fortalecimento da democracia. Iris Marion Young argumenta que a democracia deliberativa, que envolve a participação de uma pluralidade de vozes, é essencial para a justiça social. Segundo Young, a exclusão das mulheres dos processos decisórios limita a representatividade democrática e perpetua desigualdades estruturais (Young, 2006). Portanto, a participação ativa das mulheres em todas as esferas da vida pública é crucial para assegurar que as políticas e legislações reflitam as necessidades e interesses de toda a população.

A relação entre democracia e os direitos das mulheres é também evidente na forma como os direitos reprodutivos são tratados. Em democracias consolidadas, os direitos reprodutivos das mulheres são frequentemente protegidos como parte integrante de sua autonomia e igualdade. A capacidade de controlar sua própria reprodução permite que as mulheres façam escolhas fundamentais sobre suas vidas, contribuindo para sua emancipação e participação plena na sociedade. Amartya Sen, em seu conceito de "capacitação", enfatiza que a liberdade das mulheres para tomar decisões sobre suas vidas, incluindo decisões reprodutivas, é uma medida essencial do desenvolvimento humano e da qualidade democrática de uma sociedade (Sen, 1999).

No entanto, a realidade global ainda é marcada por profundas desigualdades. Em muitas partes do mundo, as mulheres continuam a enfrentar barreiras significativas ao pleno exercício de seus direitos. A violência de gênero, a discriminação no trabalho, a falta de acesso à educação e à saúde de qualidade são questões que comprometem a participação plena das mulheres na sociedade e, conseqüentemente, enfraquecem a democracia. A filósofa feminista Judith Butler argumenta que as normas sociais que perpetuam a subordinação das mulheres devem ser desafiadas para que a verdadeira igualdade seja alcançada, e isso é essencial para o fortalecimento das instituições democráticas (Butler, 2018).

Exemplos recentes demonstram como a relação entre democracia e os direitos das mulheres continua a evoluir. Na América Latina, movimentos feministas têm desempenhado um papel vital na promoção de mudanças políticas e sociais, desafiando regimes autoritários e exigindo reformas que protejam os direitos das mulheres. No Brasil, a luta contra a violência de gênero e a defesa dos direitos reprodutivos tornaram-se temas centrais no debate democrático, impulsionados por movimentos sociais que buscam garantir que a democracia seja verdadeiramente inclusiva.

Por outro lado, retrocessos nos direitos das mulheres podem ser indicadores de um enfraquecimento democrático. Em países onde os direitos reprodutivos são restringidos ou onde a violência de gênero é negligenciada pelo Estado, a qualidade democrática tende a deteriorar. Esse fenômeno destaca a importância de se manter vigilante e ativo na defesa dos direitos das mulheres, não apenas como uma questão de justiça social, mas como uma condição essencial para a sustentabilidade democrática.

Portanto, a luta pelos direitos das mulheres deve ser vista como parte integrante da construção de uma democracia verdadeiramente inclusiva. A efetivação desses direitos não é apenas uma questão de justiça social, mas uma condição essencial para o desenvolvimento econômico e político sustentável. O progresso em direção à igualdade de gênero fortalece as instituições democráticas e promove uma sociedade mais equitativa e próspera.

O legado da Constituição Brasileira de 1988, conforme discutido nos capítulos anteriores, mostra que o reconhecimento formal dos direitos das mulheres é um passo crucial, mas a implementação desses direitos requer um compromisso contínuo por parte do Estado e da sociedade civil. Em uma democracia vibrante, os direitos das mulheres não são um apêndice, mas um pilar central que sustenta a justiça, a equidade e a liberdade para todos os cidadãos.

### **Considerações finais**

A análise dos direitos das mulheres à luz da Constituição Brasileira de 1988 e do desenvolvimento democrático ao longo das últimas décadas revela uma relação intrínseca entre a promoção desses direitos e a construção de uma democracia sólida e inclusiva. O reconhecimento e a garantia da igualdade de gênero não são meramente objetivos desejáveis dentro de uma sociedade democrática, mas sim pilares fundamentais para que a democracia se realize em sua plenitude. A efetivação dos direitos das mulheres, como demonstrado ao longo deste artigo, é tanto um reflexo quanto um catalisador do amadurecimento democrático de uma nação.

Desde sua promulgação, a Constituição de 1988 estabeleceu bases cruciais para a promoção da igualdade de gênero no Brasil. Por meio de dispositivos que asseguram a dignidade da pessoa humana e a prevalência dos direitos humanos, a Constituição conferiu às mulheres direitos que, anteriormente, eram negados ou minimizados pela legislação. Leis como a Maria da Penha e a tipificação do feminicídio são exemplos concretos de como o arcabouço jurídico brasileiro evoluiu para melhor proteger as mulheres e garantir-lhes um espaço mais igualitário na sociedade.

Contudo, a efetivação plena desses direitos ainda enfrenta desafios significativos, como a persistência de estereótipos de gênero, a insuficiência de recursos para políticas públicas e a resistência cultural à mudança. A luta por igualdade exige ações contínuas e concertadas por parte do Estado, do sistema judiciário, e da sociedade civil. Apenas por meio de políticas públicas eficazes, que abordem tanto a proteção quanto a promoção dos direitos das mulheres, será possível superar esses obstáculos.

Ao longo dos capítulos deste artigo, discutimos a importância histórica e contemporânea dos direitos das mulheres no contexto democrático brasileiro, a evolução legislativa desde a Constituição de 1988, e os desafios persistentes que continuam a demandar atenção e ação. Também examinamos a relação entre democracia e direitos das mulheres, destacando que a consolidação de uma democracia inclusiva depende da garantia desses direitos.

A análise realizada cumpre o objetivo principal do texto: evidenciar que a igualdade de gênero é uma condição *sine qua non* para a plena realização da democracia. O avanço em direção à igualdade fortalece as instituições democráticas, promove o desenvolvimento econômico e social, e contribui para uma sociedade mais justa e equitativa.

O futuro da democracia no Brasil está, portanto, profundamente ligado à capacidade de garantir que todos os cidadãos, independentemente de gênero, possam exercer plenamente seus direitos. Somente assim, o Brasil poderá se consolidar como um verdadeiro Estado Democrático de Direito, onde a igualdade de gênero não é apenas um ideal, mas uma realidade vivida por todos. É imperativo que o compromisso com esses princípios se traduza em ações concretas que assegurem um progresso contínuo em direção a uma sociedade mais justa e inclusiva.

## **Referências**

- ARIÈS, Philippe; DUBY, Georges. **História da Vida Privada: Da Renascença ao Século das Luzes**. São Paulo: Companhia das Letras, 1990.
- BOBBIO, Norberto. **A Era dos Direitos**. Rio de Janeiro: Campus, 1992.
- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília: Senado Federal, 1988.
- BUTLER, Judith. **Problemas de Gênero: Feminismo e Subversão da Identidade**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2018.
- CARDOSO, Fernando Henrique. **A Democracia na América Latina: Um debate sobre a promoção dos direitos humanos**. São Paulo: Companhia das Letras, 2005.

- COLLINS, Patricia Hill. **Pensamento Feminista Negro: Conhecimento, Consciência e a Política do Empoderamento**. São Paulo: Boitempo, 2019.
- DWORKIN, Ronald. **Levando os Direitos a Sério**. São Paulo: Martins Fontes, 2002.
- FOUCAULT, Michel. **Vigiar e Punir**. Petrópolis: Vozes, 2013.
- FRAISSE, Geneviève. *Musee, Femmes: Histoire et Culture*. Paris: Gallimard, 1995.
- GOMES, Joaquim Benedito Barbosa. **A Dignidade da Pessoa Humana e os Direitos Fundamentais no Estado Democrático de Direito**. São Paulo: Saraiva, 2015.
- LÉVY, Bernard-Henri. **Le Siècle de Sartre**. Paris: Grasset, 2000.
- MOSSE, Claude. **Femmes et Démocratie: Athènes et Rome**. Paris: Éditions Albin Michel, 1991.
- PIOVESAN, Flávia. **Direitos Humanos e o Direito Constitucional Internacional**. São Paulo: Max Limonad, 2008.
- SCOTT, Joan W. **A Cidadã Paradoxal: As Feministas Francesas e os Direitos do Homem**. Bauru: Edusc, 2006.
- SEN, Amartya. **Development as Freedom**. New York: Alfred A. Knopf, 1999.
- SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. São Paulo: Malheiros, 2019.
- STIGLITZ, Joseph E. **The Price of Inequality**. New York: W.W. Norton & Company, 2012.
- TELES, Maria Amélia de Almeida. **Breve História do Feminismo no Brasil**. São Paulo: Brasiliense, 1993.
- YOUNG, Iris Marion. **Justiça e Política da Diferença**. São Paulo: Martins Fontes, 2006.
- ZINN, Howard. **A People's History of the United States**. New York: Harper & Row, 1980.

## ***Boa fé objetiva: no Direito, no Processo e na Vida***

---

***Marcelo Chaim Chohfi<sup>1</sup>***

### **I - O “pressuposto” da boa-fé na sociedade**

Popularmente, a boa-fé é um sentimento desejável e que, sem dúvida, expressa-se concretamente por várias facetas possíveis nas relações sociais em geral (familiares, contratuais, consumeristas, dentre várias outras).

Iniciemos, pois, com a definição do vernáculo (e não técnico-jurídica) que encontramos no Grande Dicionário Sacconi da Língua Portuguesa (2010, p. 384), sobre o termo “boa-fé”:

Tendência de acreditar muito facilmente em tudo e em todos, sem levar em conta a possibilidade de estar cometendo algum dolo; convicção de estar agindo corretamente; credulidade ingênua.

É possível extrair, desta definição, um prisma negativo, próprio de quem é estigmatizado na sociedade por adotar ingenuamente a conduta de boa-fé, acreditando facilmente em todo mundo e, portanto, sendo uma vítima altamente vulnerável a fraudes e lesões; bem como outra mais positiva, daqueles cidadãos honestos, que têm a certeza do seu agir escorreito.

Preocupamo-nos, aqui, antes mesmo de adentrar às discussões jurídicas sobre o tema, em esmiuçar a noção leiga de boa-fé (aquela que repousa no seio da vontade coletiva), porque esta, em que pese carregue certo sentimento de desânimo em relação a quem age de boa-fé (a dita credulidade ingênua), representa, por outro lado, o importante pressuposto valorativo e o sustentáculo da norma formal. É este conjunto (pressuposto social ou desejo coletivo, somado a norma formal) que viabiliza e vincula todos os interlocutores sociais a esperada conduta proba, ética e geradora de confiança nas relações interpessoais.

Com efeito, as relações sociais que vivenciamos ordinariamente - pautadas, ou não, pela boa-fé - representam um “direito pressuposto”, cuja existência independe de norma vigente que a regule (instituída pelo Estado no ordenamento jurídico posto). O direito pressuposto, portanto, habita, antes mesmo de qualquer discussão legal, numa camada cultural autônoma da sociedade, ditada por seus valores e padrões ideológicos. Daí porque a

---

<sup>1</sup> Juiz do trabalho do TRT da 15ª Região, mestre em Direito e professor do curso de pós-graduação da PUC de Campinas. *E-mail*: marcelochaimchohfi@hotmail.com

importância de se analisar, nestes prolegômenos, a boa-fé em seu prisma de fato social e de direito pressuposto.

E, para entendermos melhor as noções de direito posto e de direito pressuposto, socorremo-nos das lições doutrinárias do professor e ministro aposentado do Supremo Tribunal Federal, Eros Roberto Grau, em sua obra intitulada “O direito posto e o direito pressuposto” (2014, p. 70/71):

*O direito pressuposto* contempla - e nele se opera a síntese dos padrões culturais da sociedade - e aqui são refletidos, em processo de causalidade recíproca, valores produzidos nas demais instâncias (política, religiosa, ideológica) da superestrutura.

(...)

Pois bem: os princípios gerais de um determinado direito são encontrados no *direito pressuposto* que a ele corresponda.

Desta forma, é exatamente no contexto desse direito pressuposto, que a tão almejada boa-fé ganha força como princípio geral exigível nas relações sociais, antes mesmo de analisarmos cada situação concreta e sua eventual subsunção normativa, ou coincidência estrita com as regras que estão positivadas e vigentes.

A bem da verdade, parece-nos que ninguém, em sã consciência, desejaria viver num mundo onde a desconfiança e a certeza da má-fé fossem os pressupostos das relações interpessoais. Isso, aliás, é o que está no cerne da discussão travada na célebre obra do historiador Rutger Bregman, cujo título é “Humanidade: uma história otimista do homem” (2021, p. 26):

Se nós acreditarmos que a maioria das pessoas não é confiável, será assim que trataremos uns aos outros, para prejuízo de todos. Poucas ideias têm tanto poder de moldar o mundo quanto a maneira como vemos os outros. Porque, em última análise, se obtém o que já era esperado. Se quisermos enfrentar os maiores desafios atuais - desde a crise climática até a nossa desconfiança cada vez maior uns dos outros -, precisamos começar pela visão que temos da natureza humana.

Em nossa modesta e particular impressão, encaramos e vivenciamos o princípio geral da boa-fé num cenário bastante paradoxal. De uma lado, a sociedade deseja, reclama, comenta e exige com veemência (principalmente dos outros) uma conduta ética e confiável nas relações em geral, o que confirma que a boa-fé tem um forte alicerce do direito pressuposto pátrio. Por outra banda, a mesma sociedade (inclusive no meio jurídico), em termos práticos, não dá o devido valor e atenção ao princípio geral boa-fé, mesmo

quando sua previsão está fixada em vários dispositivos do ordenamento jurídico vigente (ou seja, também no direito posto), conforme será explanado em sequência.

## **II - A boa-fé objetiva como norma (princípio geral de direito, regra de direito material e processual)**

Temos, hoje, como regra vigente mais conhecida, no contexto do direito substancial, o artigo 422 do Código Civil, que consagra o princípio da boa-fé, através do seguinte texto:

Os contratantes são obrigados a guardar, assim na conclusão do contrato, como em sua execução, os princípios de probidade e boa-fé.

Como é noção corrente, o Código Civil atual rompeu com alguns paradigmas estritamente privatistas, passando a privilegiar, de forma vanguardista e humanista, uma estrutura tríade, pautada na “socialidade, eticidade e operabilidade”, mesmo nas relações privadas.

É nesse contexto que a boa-fé emerge com enorme força normativa de necessária aplicação nas relações sociais, possuindo potencial de produzir significativas (e positivas) consequências jurídicas para toda a sociedade e, em especial, para os que se socorrem da solução de conflitos perante a jurisdição do Estado.

Vejamos, pois, os comentários do renomado jurista Carlos Roberto Gonçalves (Direito Civil Brasileiro, p. 34), sobre o princípio geral da boa-fé:

A regra da boa-fé, como já dito, é uma cláusula geral para a aplicação do direito obrigacional, que permite a solução do caso levando em consideração fatores metajurídicos e princípios jurídicos gerais. O atual sistema civil implantado no país fornece ao juiz um novo instrumental, diferente do que existia no ordenamento revogado, que privilegiava os princípios da autonomia da vontade e da obrigatoriedade dos contratos, seguindo uma diretriz individualista. A reformulação operada com base nos princípios da socialidade, eticidade e operabilidade deu nova feição aos princípios fundamentais dos contratos, como se extrai dos novos institutos nele incorporados, *verbi gratia*: o estado de perigo, a lesão, a onerosidade excessiva, a função social dos contratos como preceito de ordem pública (CC, art. 2.035, parágrafo único) e, especialmente, a boa-fé e a probidade. De tal sorte que se pode hoje dizer, sinteticamente, que as cláusulas gerais que o juiz deve rigorosamente aplicar no julgamento das relações obrigacionais são: a boa-fé objetiva, o fim social do contrato e a ordem pública.

E, avançando nos aspectos jurídicos reservados ao tema em comento, temos que, hoje, no direito posto, há duas vertentes da boa-fé: uma subjetiva e outra objetiva.

A boa-fé subjetiva está atrelada à intencionalidade do sujeito, de modo que alguém a estará desrespeitando quando, deliberada e conscientemente, desejar enganar ou lesar alguém.

A grande inovação está, porém, na boa-fé objetiva, que impõe a todos os agentes das relações sociais deveres atrelados à probidade, independentemente da vontade ou da intenção dos sujeitos envolvidos. É necessário que a conduta dos interlocutores sociais (e dos contratantes em específico) seja transparente e que gere confiança, vedando-se ocultações convenientes ou estratégias promovidas à sorrelfa, voltadas à obtenção de vantagens pessoais.

Explorando um pouco mais a boa-fé objetiva, podemos exemplificar que esta abarca, em seu bojo conceitual, os deveres de transparência e colaboração dos agentes das relações jurídicas em geral, com adoção concreta de procedimentos de lealdade, respeito, assistência, confidencialidade e, também, de informação.

Nesse sentido, os ilustres professores Pablo Stolze Gagliano e Rodolfo Pamplona Filho nos ensinam (2022, p. 655):

Quando se fala em deveres de lealdade e confiança recíprocas, costuma-se denominá-los deveres anexos gerais de uma relação contratual.

Isso porque lealdade nada mais é do que a fidelidade aos compromissos assumidos, com respeito aos princípios e regras que norteiam a honra e a probidade.

Ora, se isso não estiver implícito em qualquer relação jurídica, não se sabe o que poderia estar.

A ideia de lealdade infere o estabelecimento de relações calcadas na transparência e enunciação da verdade, com a correspondência entre a vontade manifestada e a conduta praticada bem como sem omissões dolosas — o que se relaciona também com o dever anexo de informação — para que seja firmado um elo de segurança jurídica calcada na confiança das partes que pretendem contratar, com a explicitação, a mais clara possível, dos direitos e deveres de cada um.

Confiança, nesse sentido de crença na probidade moral de outrem, é algo, portanto, que não se outorga por decreto, mas, sim, que se conquista justamente pela prática de uma conduta leal ou se pressupõe em uma sociedade que se pretende reconhecer como civilizada.

É importante que se diga que, no aspecto processual, também há regras vigentes que impõem às partes e a todos os que de qualquer forma participam do processo (inclusive o magistrado, por óbvio), deveres de boa-fé, em todas as suas vertentes, inclusive no aspecto objetivo.

A boa-fé no aspecto processual, pode ser verificada, por exemplo, no artigo 5º do Código de Processo Civil:

Aquele que de qualquer forma participa do processo deve comportar-se de acordo com a boa-fé.

O referido dispositivo processual contempla não apenas a boa-fé subjetiva (tal como na possível aplicação de penalidade por litigância temerária em caso de descumprimento dos deveres previstos no artigo 77 do Código de Processo Civil), mas também a boa-fé objetiva. É o que nos esclarece o jurista Fernando Rubin, em sua obra “O novo Código de Processo Civil” (2016, p. 123):

A boa-fé exigida dos sujeitos do processo em todas as etapas procedimentais é a de natureza objetiva - na esteira do que já constava do art. 422 do Código Civil.

A boa fé objetiva revela-se como comportamento merecedor de fé, que não frustrate a confiança do outro, que não haja abuso de direito e, por conseguinte, maculação à boa-fé como regra de conduta.

Reputamos oportuno acrescentar, ainda, que a boa-fé objetiva, aplicada no contexto do direito processual, tem uma grande coincidência com o chamado “direito fundamental à colaboração no processo”, que se desdobra nos deveres de “esclarecimento, prevenção, consulta e auxílio”, tal como nos ensinam os ilustres doutrinadores constitucionalistas Luiz Guilherme Marinoni e Daniel Mitidiero, na obra “O sistema constitucional brasileiro” (2012, p. 627):

O *dever de esclarecimento* constitui “o dever de o tribunal se esclarecer junto das partes quanto às dúvidas que tenha sobre as suas alegações, pedidos ou posições em juízo”. O de *prevenção*, o dever de o órgão jurisdicional prevenir as partes do perigo de o êxito de seus pedidos “ser frustrado pelo uso inadequado do processo”. O de *consulta*, o dever de o órgão judicial consultar as partes antes de decidir sobre qualquer questão, possibilitando antes que essas o influenciem a respeito do rumo a ser dado à causa. O *dever de auxílio*, “o dever de auxiliar as partes na superação de eventuais dificuldades

que impeçam o exercício de direitos ou faculdades ou o cumprimento de ônus ou deveres processuais”.

Desta forma, como vimos, o princípio geral da boa-fé objetiva está amparado não só no direito pressuposto, mas também no direito posto, sendo que, neste, há importantes regras vigentes, tanto no aspecto substancial, quanto no processual.

Em que pese todo esse arcabouço social e jurídico sugestivo e impositivo da ampla e irrestrita observância da boa-fé, verificamos que, na prática forense, este importante princípio vem sendo alijado e, por vezes, tratado como verdadeiro artigo de “perfumaria” jurídica. Reflete, na verdade, um instituto que é muito comentado, que é escolhido com frequência como tema de inúmeros trabalhos de estudantes e artigos de profissionais de direito, apesar de sua pífia aplicação concreta. É sobre isso que trataremos no tópico adiante.

### **III. O alijamento da boa-fé objetiva no cotidiano forense**

Para facilitar a argumentação reflexiva ora proposta, citaremos exemplos concretos relacionados ao desrespeito prático do princípio da boa-fé, com base em nossa própria experiência forense (de algumas poucas décadas), em decisões dos Tribunais pátrios e, também, nas notícias de julgamentos divulgadas pelos diversos meios de mídia.

#### **III.a - Litigância predatória**

Os casos de litigância predatória e abusiva foram (e ainda são) tantos, que o Conselho Nacional de Justiça acabou por aprovar a Recomendação 159/2024, “*que tem por objetivo buscar medidas para identificação, tratamento e prevenção deste fenômeno*”<sup>2</sup>.

Há, como instrumento anexo à tal Recomendação 159/2024 do Conselho Nacional de Justiça, uma lista exemplificativa de condutas processuais potencialmente nocivas. Vejamos tais previsões:

- 1) requerimentos de justiça gratuita apresentados sem justificativa, comprovação ou evidências mínimas de necessidade econômica;
- 2) pedidos habituais e padronizados de dispensa de audiência preliminar ou de conciliação;

---

<sup>2</sup> Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/programas-e-acoas/litigancia-predatoria/>. Acesso em: 08 jan. 2025.

- 3) desistência de ações ou manifestação de renúncia a direitos após o indeferimento de medidas liminares, ou quando notificada a parte autora para comprovação dos fatos alegados na petição inicial, para regularização da representação processual, ou, ainda, quando a defesa da parte ré vem acompanhada de documentos que comprovam a existência ou validade da relação jurídica controvertida;
- 4) ajuizamento de ações em comarcas distintas do domicílio da parte autora, da parte ré ou do local do fato controvertido;
- 5) submissão de documentos com dados incompletos, ilegíveis ou desatualizados, frequentemente em nome de terceiros;
- 6) proposição de várias ações judiciais sobre o mesmo tema, pela mesma parte autora, distribuídas de forma fragmentada;
- 7) distribuição de ações judiciais semelhantes, com petições iniciais que apresentam informações genéricas e causas de pedir idênticas, frequentemente diferenciadas apenas pelos dados pessoais das partes envolvidas, sem a devida particularização dos fatos do caso concreto;
- 8) petições iniciais que trazem causas de pedir alternativas, frequentemente relacionadas entre si por meio de hipóteses;
- 9) distribuição de ações com pedidos vagos, hipotéticos ou alternativos, que não guardam relação lógica com a causa de pedir;
- 10) petição de demandas idênticas, sem menção a processos anteriores ou sem pedido de distribuição por dependência ao juízo que extinguiu o primeiro processo sem resolução de mérito (CPC, art. 286, II);
- 11) apresentação de procurações incompletas, com inserção manual de informações, outorgadas por mandante já falecido(a), ou mediante assinatura eletrônica não qualificada e lançada sem o emprego de certificado digital de padrão ICP-Brasil;
- 12) distribuição de ações sem documentos essenciais para comprovar minimamente a relação jurídica alegada ou com apresentação de documentos sem relação com a causa de pedir;
- 13) concentração de grande volume de demandas sob o patrocínio de poucos(as) profissionais, cuja sede de atuação, por vezes, não coincide com a da comarca ou da subseção em que ajuizadas, ou com o domicílio de qualquer das partes;
- 14) ajuizamento de ações com o objetivo de dificultar o exercício de direitos, notadamente de direitos fundamentais, pela parte contrária (assédio processual);
- 15) propositura de ações com finalidade de exercer pressão para obter benefício extraprocessual, a exemplo da celebração de acordo para satisfação de crédito, frequentemente com tentativa de não pagamento de custas processuais;

- 16) atribuição de valor à causa elevado e aleatório, sem relação com o conteúdo econômico das pretensões formuladas;
- 17) apresentação em juízo de notificações extrajudiciais destinadas à comprovação do interesse em agir, sem regular comprovação de recebimento, dirigidas a endereços de e-mail inexistentes ou não destinados a comunicações dessa natureza;
- 18) apresentação em juízo de notificações extrajudiciais destinadas à comprovação do interesse de agir, formuladas por mandatários(as), sem que tenham sido instruídas com procuração, ou, se for o caso, com prova de outorga de poderes especiais para requerer informações e dados resguardados por sigilo em nome do(a) mandante;
- 19) formulação de pedidos declaratórios, sem demonstração da utilidade, necessidade e adequação da prestação jurisdicional; e
- 20) juntada de instrumento de cessão do direito de demandar ou de eventual e futuro crédito a ser obtido com a ação judicial, especialmente quando conjugada com outros indícios de litigância abusiva.

Nesse contexto, já vivenciamos reclamações trabalhistas movidas em massa diante de determinada empresa do ramo da vigilância privada (na época em que ainda estava ativa), com narrativa de jornada de trabalho que contemplava poucas horas extras diárias.

A partir do momento em que tal empresa encerrou suas atividades e passou a ser revel, as mesmas postulações, patrocinadas pelas mesmas bancas jurídicas, envolvendo empregados de mesma função, passaram a ser apresentadas com jornada misteriosamente diversa, bem maior, que geraria o triplo, ou mais, de horas extras.

Não é demais lembrar que, no polo passivo, estava a tomadora dos serviços, esta que garantiria o crédito eventualmente deferido. Graças à defesa desta, com a demonstração da mudança injustificada de narrativas fáticas, a litigância abusiva (e claramente predatória) foi identificada e punida.

### **III.b - Gravações de audiências e a interpretação míope do artigo 367, parágrafos 5º e 6º do Código de Processo Civil (que passa ao largo do princípio da boa-fé objetiva)**

De forma recente, as redes sociais têm viralizado vídeos de advogados e magistrados travando discussões sobre a gravação das audiências por iniciativa daqueles.

Da parte dos juízes, o inconformismo está na maneira como é providenciada a gravação, ou seja, de forma clandestina, oculta e não informada ao magistrado. Por parte dos advogados, é sempre invocada a prerrogativa garantida pelo artigo 367, nos parágrafos 5º e 6º do Código de Processo Civil, de providenciar tal gravação, independentemente de autorização judicial. Vejamos, pois, tal dispositivo:

Art. 367. O servidor lavrará, sob ditado do juiz, termo que conterá, em resumo, o ocorrido na audiência, bem como, por extenso, os despachos, as decisões e a sentença, se proferida no ato.

(...)

§ 5º. A audiência poderá ser integralmente gravada em imagem e em áudio, em meio digital ou analógico, desde que assegure o rápido acesso das partes e dos órgãos julgadores, observada a legislação específica.

§ 6º. A gravação a que se refere o § 5º também pode ser realizada diretamente por qualquer das partes, independentemente de autorização judicial.

É evidente que a gravação da audiência é prerrogativa do advogado, independentemente de autorização judicial. Isso está explícito no texto legal e não carece de maiores discussões.

Porém, o direito processual deve sempre respeitar e ser interpretado conforme os princípios gerais que lhe são inerentes, dentro os quais o da boa-fé objetiva, que traz em seu bojo os deveres de transparência e informação. Desta forma, se de um lado o juiz não pode proibir a gravação da audiência, de outro temos que é obrigação do advogado que deseje fazê-la, informar ao juízo que assim o fará.

E, para além disso, o § 5º do artigo 367 do Código de Processo Civil (ao qual o § 6º se remete) exige que o conteúdo da gravação (imagem e vídeo) seja disponibilizado às partes e aos órgãos julgadores, o que, naturalmente, também é dever do causídico que opta pela prerrogativa da gravação legal. Ora, se a gravação é feita às escondidas, certamente que o juízo e a parte contrária não poderão exigir a juntada da mídia, o que ratifica a necessidade de informação do ato, de forma clara e transparente na sessão.

Aliás, gravar a audiência implica, na verdade, em produzir uma prova sobre os acontecimentos daquele ato. Assim, tal prova deve ser tratada não só com base na boa-fé objetiva, mas também com respeito aos princípios do contraditório, ampla defesa e aquisição processual. Mais uma vez, parece-nos bastante equivocada a interpretação de que não há obrigação de informação e disponibilização da mídia nos autos.

### **III.c - Relações consumeristas**

Além das previsões legais já citadas, há, no direito do consumidor, disposição específica que exige, dentre as diretrizes da política nacional das relações de consumo, a observância da boa-fé. Trata-se do artigo 4º, III do Código de Defesa do Consumidor, de seguinte teor:

Art. 4º A Política Nacional das Relações de Consumo tem por objetivo o atendimento das necessidades dos consumidores, 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, atendidos os seguintes princípios:

(...)

III - harmonização dos interesses dos participantes das relações de consumo e compatibilização da proteção do consumidor com a necessidade de desenvolvimento econômico e tecnológico, de modo a viabilizar os princípios nos quais se funda a ordem econômica (art. 170, da Constituição Federal), sempre com base na boa-fé e equilíbrio nas relações entre consumidores e fornecedores;

A quebra da boa-fé subjetiva, nas relações de consumo, é de fácil identificação. Trata-se, por exemplo, da famosa venda de “gato por lebre”. Certa vez, numa perícia judicial que visava apurar o pagamento de adicional de insalubridade do reclamante (que havia trabalhado como churrasqueiro do restaurante), o perito nomeado constatou, em diligência de vistoria, que o estabelecimento servia, como se picanha fosse, cortes de maminha pincelados com caldo de carne sabor picanha (destes vendidos em pó ou tabletes nas prateleiras dos supermercados).

Quem, por outro lado, já não foi numa dessas lojas de magazine passar o martírio de comprar eletrodomésticos ou eletrônicos? Os vendedores informam, após insistente negociação, qual o preço mínimo possível. Fechado o negócio, vem, invariavelmente, a tentativa de “empurrar” no cliente a tal garantia estendida. Quando há recusa, sai o vendedor para conversar com seu superior e este (que não admite que o acessório não seja vendido de forma casada com o produto principal) acaba por autorizar um “desconto excepcional”, exatamente no valor da garantia estendida. O busílis aparece quando o cliente pede o desconto maior, sem a garantia estendida, na medida em que o vendedor insiste que isso apenas seria possível com a compra do combo. Ora, como todos já perceberam, há uma quebra enorme da boa-fé objetiva, de modo a mascarar a imposição, a qualquer custo, venda casada.

Nesta mesma seara, vários exemplos seriam possíveis. Mas, fiquemos com este último, a da venda do veículo. Barulho estranho e o mecânico avisa: “o sr. terá que trocar o amortecedor em poucos meses e isso ficará caro”. Solução: venda do veículo, naturalmente pelo preço de mercado, sem avisar do “ônus extra” daquele vício oculto do bem (evidente quebra da boa-fé objetiva). Alguém poderia dizer que não há má-fé e, neste ponto, estaria parcialmente correto, pois não se desrespeitou a boa-fé subjetiva. Porém, a ocultação intencional de algo relevante para a venda, implica, sem dúvida alguma, em ofensa à boa-fé objetiva.

Certa vez um professor foi muito feliz para exemplificar esta situação. Questionou aos alunos se esta mesma pessoa, em vez de vender seu carro para um desconhecido, decidisse fazê-lo ao seu próprio filho. Neste caso, certamente que o pai faria todos os alertas e prestaria as informações sobre o real estado do veículo, inclusive ponderando o equivalente desconto no preço.

Talvez seja esta a fórmula ou o termômetro da boa-fé objetiva nas relações de consumo. Não se trata mais de exigir que não se enganem os clientes e os consumidores em geral, pois isso é óbvio e notório. Trata-se, sim, de pregar a boa-fé objetiva em todas as transações consumeristas, com a lisura típica de um pai ao negociar ou vender produtos e serviços ao seu próprio filho.

Viver numa sociedade que preza e respeita a boa-fé objetiva, aos olhos de muitos, pode parecer uma utopia. Naturalmente que discordamos desse viés pessimista de se encarar a vida e o direito. Porém, caso alguém assim entenda, esperamos que a possível “utopia” sugerida no parágrafo anterior atinja, ao menos, o aspecto didático e reflexivo sobre o tema.

#### **IV - Enfim, quiçá tenhamos a boa-fé objetiva como princípio de vida**

Chegamos, enfim, ao arremate da nossa reflexão. Esforçamo-nos, pelos argumentos expostos alhures, para demonstrar que a boa-fé - objetiva ou subjetiva - para além de uma obrigação normativa imposta a todos os cidadãos, reflete também algo desejável para a nossa vida em sociedade.

Sem mais delongas, encerramos rememorando um ensinamento clássico que se coaduna com as nossas ponderações. O imperador romano Marco Aurélio, em sua renomada obra “Meditações” (2019, p. 126), traduz, com outras e belas palavras, o que hoje buscamos definir com o “agir de boa-fé”:

Não se trata mais, em absoluto, da discussão em torno do que deve ser o homem bom, mas sim de ser o homem bom.

É isso! O agir certo, no direito e na vida, passa ao largo da mera discussão sobre o que “deve ser”. Eis que é chegada a hora de efetivamente “ser” um agente social promotor e fiscalizador da tão desejada boa-fé!

### **Referências**

AURÉLIO, Marco. **Meditações**. Tradução e notas Edson Bini. São Paulo, SP: Edipro, 2019.

BREGMAN, Rutger. **Humanidade**: uma história otimista do homem. Tradução de Claudio Carina. São Paulo, SP: Planeta, 2021.

GAGLIANO, Pablo Stolze. PAMPLONA FILHO, Rodolfo. **Manual de Direito Civil**: volume único. 6ª Ed. São Paulo, SP: SaraivaJur, 2022.

GONÇALVES, Carlos Roberto. **Direito civil brasileiro, volume 3**: contratos e atos unilaterais. 15ª Ed. São Paulo, SP: Saraiva Educação, 2018.

GRAU, Eros Roberto. **O direito posto e o direito pressuposto**. 9ª Ed. rev. e ampl. São Paulo, SP: Malheiros, 2014.

RUBIN, Fernando. **O novo Código de Processo Civil**: da construção de um novo modelo processual às principais linhas estruturantes da lei nº 13.105/2015. Porto Alegre, RS: Magister, 2016.

SACCONI, Luiz Antônio. **Grande Dicionário Sacconi da Língua Portuguesa**: comentado, crítico e enciclopédico. São Paulo/SP: Nova Geração, 2010.

SARLET, Ingo Wolfgang. MARINONI, Luiz Guilherme. MITIDIERO, Daniel. **Curso de direito constitucional**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012.

## ***O Poder Legislativo: origem, evolução, estrutura e crises***

---

***Murilo de Camargo Barros<sup>1</sup>***

### **1 Introdução**

O que realmente sabemos sobre o Poder Legislativo? Apesar de sua função ser harmônica com os demais poderes, o Legislativo é frequentemente aquele que mais representa os interesses sociais. Como esse poder, tão diretamente ligado ao povo, se originou e evoluiu ao longo dos séculos? Quais crises ele enfrenta hoje, especialmente quando entra em confronto com outros poderes, como no caso do ativismo judicial?

Muitos ocupantes e candidatos ao Poder Legislativo desconhecem as atividades que ele exerce, sua origem e suas funções sociais, típicas e atípicas. Isso levanta questões sobre a eficácia e a compreensão do papel legislativo em nosso sistema democrático.

Este artigo propõe um estudo do Poder Legislativo, desde suas supostas origens na monarquia romana até sua evolução no Brasil contemporâneo. Ao longo desta análise, irá se explorar as crises atuais enfrentadas pelo Legislativo, como o ativismo congressual, a reação legislativa e o efeito "backlash".

Através de uma metodologia que combina análise histórica e crítica da literatura existente, este estudo visa desvendar as complexidades do Poder Legislativo, incentivando o leitor a refletir sobre seu papel essencial na sociedade e sua capacidade de adaptação em tempos de mudança. Desta forma, será apresentada o contexto que revela não apenas a história, mas também o futuro potencial de um poder fundamental para a democracia.

### **2 Origem do Poder Legislativo e sua evolução**

Entre as diversas funções dos poderes do Estado, a função legislativa, desempenhada pelo Poder Legislativo, destaca-se como a mais próxima do poder soberano que ela representa: o povo. Essa proximidade confere ao Legislativo a crucial responsabilidade de estabelecer normas que

---

<sup>1</sup> Procurador Legislativo. Advogado. Pós-graduado em Direito Constitucional, Direito Administrativo, Formação de Professores para a Educação no Ensino Superior Jurídico, Direito Digital e Compliance. Professor de graduação em Direito. Mestrando em Direito Constitucional pela Instituição Toledo de Ensino - ITE. E-mail murilodecamargobarros@gmail.com

definem as regras de conduta, as quais devem ser obedecidas por todos os cidadãos (Ferreira Filho, 2012).

Bruce Ackerman (1989), em seu artigo publicado no Yale Journal em dezembro de 1989, intitulado "Política Constitucional e Direito Constitucional", explora a existência de uma democracia dualista. Nessa estrutura, de um lado estaria o governo e, do outro, o povo, que seria o titular de um sistema legislativo superior, reforçando a ideia de que o Legislativo é essencial para a representação popular.

Montesquieu (2.000), em seu clássico "O Espírito das Leis", já havia destacado a importância do Poder Legislativo. Ele argumentava que, em um Estado livre, cada cidadão deveria governar a si mesmo. No entanto, como isso se torna impraticável em grandes Estados e suscetível a muitos inconvenientes nos pequenos, é necessário que o povo delegue essa função aos seus representantes, que agem em seu nome em tudo o que não podem realizar diretamente<sup>2</sup>. Essa visão de Montesquieu sublinha a necessidade de um poder legislativo eficiente e representativo.

A história do Poder Legislativo remonta à antiguidade, especialmente na monarquia romana, onde, em 753 a.C., surgiu o *Ediles Romanus*. Este era um magistrado conhecido como *edil curul*, que portava uma cadeira curul – uma pequena cadeira dobrável sem encosto e apoio de braço – e era responsável pela inspeção de bens e serviços públicos em Roma. Criado em 483 a.C., esse cargo tinha a função de apoiar e ser responsável pela gestão e existência do Tribuno da Plebe ou Tribuno do Povo, onde se depositavam os decretos da plebe (Saldanha, 2011).

Paralelamente ao Tribuno da Plebe (Sardinha, 2021), existiam o Senado e a Cúria ou Assembleia Romana. O Senado era composto pelo Conselho dos Anciões, chefes dos clãs de Roma, pertencentes às famílias mais ricas da cidade. A Cúria ou Assembleia era formada por cidadãos romanos em idade militar, conhecidos como patrícios, membros das famílias ricas e descendentes dos fundadores de Roma. Os patrícios, através de um golpe de Estado, aboliram a monarquia e fundaram a República.

O Senado exercia atividades de discussão sobre assuntos públicos, interesses dos habitantes do Município (Meirelles, 2008), e impunha limites

---

<sup>2</sup> MONTESQUIEU, C.S. Baron de, 1689-1755. O Espírito das Leis. 2.ed. 2ª tiragem. Apresentação Renato Janine Ribeiro. Trad. Cristina Murachco. São Paulo: Martins Fontes, 2000. Pg. 170. "Como, em um Estado livre, todo homem que supostamente tem uma alma livre deve ser governado por si mesmo, seria necessário que o povo em conjunto tivesse o poder legislativo. Mas, como isto é impossível nos grandes Estados e sujeito a muitos inconvenientes nos pequenos, é preciso que o povo faça através de seus representantes tudo o que não pode fazer por si mesmos".

ao poder do Rei, aprovando ou vetando as leis por ele propostas. O Senado passou a deter o poder político em Roma após o término da monarquia pelo golpe de Estado em 27 a.C. Por sua vez, a Cúria tinha como função escolher o Rei que governaria Roma, o *Rex Sacrorum*, e ratificar as leis apresentadas e aprovadas pelo Senado.

Neste contexto, a Assembleia das Cúrias desempenhava o papel de representar a parte democrática do governo em Roma, enquanto o Senado representava a elite política, com atividades voltadas para deliberações e consultas.

Visto isso, percebe-se que a Assembleia das Cúrias tinha como papel a representatividade da parte democrática do governo em Roma e o Senado tinha como papel representar a elite política, com atividades direcionadas às deliberações e a consultas realizadas.

Na Idade Média, o Poder Legislativo emergiu na Inglaterra com a Magna Carta do Rei João Sem Terra (Cardoso, 1986), em 1.215, considerada a primeira constituição dos tempos modernos. Os barões exigiram que o Rei assinasse a carta e convocasse representantes da sociedade para compor o Grande Conselho, que teria a atribuição de se manifestar sobre os impostos do reino. Este Grande Conselho é considerado o primeiro exemplo de representatividade da população, semelhante ao papel do Poder Legislativo hoje.

É importante notar que, em sua origem, o Poder Legislativo desempenhava primordialmente uma função financeira. Como bem observou Rosah Russomano (1976), as Câmaras tinham como atribuição principal consentir sobre os tributos, exercendo um controle rigoroso sobre a atividade tributária do imperador, do monarca ou do chefe do Poder Executivo. Essa função antecedeu, em muitos casos, a própria atividade de legislar. A necessidade de leis criadas pelos representantes do povo para legitimar a cobrança de tributos é, portanto, intrínseca à existência do Poder Legislativo. Não por acaso, o Tribunal de Contas foi instituído como um órgão auxiliar do Legislativo, com a missão de fiscalizar as contas públicas e garantir a correta aplicação dos recursos arrecadados.

Segundo Norberto Bobbio (1998), o surgimento dos parlamentos ocorreu no final da Idade Média, como uma resposta à monarquia absolutista. Reis, que antes detinham poderes ilimitados, viram-se compelidos a aceitar a limitação de seu poder pela crescente influência de outros membros da sociedade. Um exemplo notável desse processo foi a Revolução Gloriosa de 1.688 na Inglaterra, que marcou a supremacia do Parlamento sobre o poder real, estabelecendo um marco na história do constitucionalismo.

É importante ressaltar que, até a Revolução Francesa de 1.789, a função primordial do Poder Legislativo não era a criação de leis. Naquela época, sua principal atribuição consistia na fiscalização do que hoje denominamos Poder Executivo. O Legislativo atuava como um guardião dos recursos públicos e um contrapeso ao poder monárquico, garantindo que os interesses da sociedade fossem considerados.

Após a Revolução Francesa e ao longo do século XIX, o Poder Legislativo ganhou destaque, impulsionado pelo surgimento do Estado Liberal. A garantia de direitos por meio de leis elevou a importância do Legislativo, resultando em uma hipertrofia de suas funções. No entanto, o século XX testemunhou uma mudança de paradigma, com o Estado deixando de ser meramente garantidor para se tornar também prestador de serviços.

Esse novo modelo, conhecido como Estado Social ou do bem-estar social, conferiu maior protagonismo ao Poder Executivo, que passou a atuar de forma mais independente do Legislativo, muitas vezes por meio de medidas provisórias e decretos-lei. As Constituições de Weimar, na Alemanha, e do México são exemplos de cartas magnas que institucionalizaram esse papel mais ativo do Estado na promoção do bem-estar social.

Como consequência, o Poder Legislativo experimentou uma gradual perda de poder ao longo do século XX. Essa tendência se acentuou no século XXI, com o advento do Estado Democrático de Direito, onde o Poder Judiciário, especialmente as Cortes Constitucionais, passou a desempenhar um papel crucial na proteção dos direitos fundamentais. O fenômeno do ativismo judicial, o papel contramajoritário, a judicialização de políticas públicas e as sentenças aditivas são exemplos de como o Judiciário, em certa medida, substituiu a atuação do Legislativo na produção de normas.

Essa dinâmica é alimentada pelo enfraquecimento do Poder Legislativo, cuja morosidade e crescente crise de representatividade, legitimidade e funcionalidade têm levado o Judiciário a suprir lacunas e inovar na ordem jurídica em nome da Constituição. As crises enfrentadas pelo Poder Legislativo, que serão exploradas adiante, precisam ser compreendidas para que se possa situar corretamente as funções desse poder no contexto atual.

Em suma, a trajetória do Poder Legislativo, desde suas origens na antiguidade romana até as complexidades do Estado Democrático de Direito contemporâneo, revela uma evolução constante em suas funções e atribuições. De guardião financeiro e fiscalizador do poder monárquico a protagonista na elaboração de leis em defesa dos direitos individuais, o Legislativo tem se adaptado aos desafios de cada época. No entanto, a

crescente influência do Poder Executivo e, mais recentemente, do Poder Judiciário, tem desafiado a centralidade do Legislativo na condução da vida política e social. A compreensão das origens e da evolução desse poder é, portanto, fundamental para que possamos analisar criticamente seu papel no presente e vislumbrar caminhos para fortalecer sua atuação em defesa da soberania popular.

### **3 Da origem do Poder Legislativo no Brasil**

A história dos órgãos legislativos no Brasil remonta a um passado considerável, carregando consigo a essência das práticas iniciadas tanto na monarquia romana quanto na inglesa. Essas influências se manifestam, sobretudo, na função fiscalizatória e na capacidade de limitar a atuação dos demais poderes.

No período colonial brasileiro, além das Câmaras Municipais, já existiam, nas diversas províncias, colegiados locais que se dedicavam a temas relevantes e cujas decisões eram registradas em documentos com força normativa. Entre esses colegiados, destacavam-se os Conselhos Geraes das Províncias e as Câmaras dos Distritos (Barcellos, 2028), que desempenhavam um papel crucial na administração e na definição de políticas locais.

Entretanto, o Poder Legislativo brasileiro, em sua forma moderna e institucionalizada, teve sua origem formal com a independência política do país em 1822. Esse marco foi acompanhado pela convocação da Assembleia Geral Constituinte e Legislativa do Império do Brasil, em 3 de maio de 1823. Inspirada no modelo inglês, essa Assembleia tinha como objetivo primordial a criação de um Poder Legislativo capaz de controlar os poderes do Imperador Dom Pedro I. Infelizmente, esse movimento foi abruptamente interrompido com a dissolução da Assembleia em 12 de novembro de 1823.

Apesar desse revés, a Constituição absolutista do Império, outorgada por Dom Pedro I em 25 de março de 1824, consagrou o Poder Legislativo como um dos poderes do Estado, estabelecendo, em seu artigo 101, o princípio da separação dos poderes. Essa Constituição também introduziu o Poder Moderador, idealizado por Benjamin Constant (Bueno, 1857), que, conforme explicitado nos artigos 10 e 98, conferia ao Imperador a prerrogativa de intervir nos demais poderes, garantindo o equilíbrio do sistema político. No período imperial, o Poder Legislativo era exercido pela Assembleia Geral, composta pela Câmara dos Deputados e pela Câmara dos Senadores, refletindo a estrutura bicameral que marcaria a política brasileira.

Em 1831, a abdicação de Dom Pedro I inaugurou um período de maior autonomia provincial, com a instauração da Fase Regencial. Esse

período foi marcado pela criação das Assembleias Legislativas Provinciais, que ampliaram a representatividade da população e buscaram maior independência e autonomia para as províncias. Esse movimento descentralizador culminou em diversas revoluções e revoltas, como a Cabanagem no Grão-Pará, a Revolta dos Malês em Salvador, a Farroupilha no Rio Grande do Sul, a Sabinada na Bahia e a Balaiada no Maranhão, demonstrando a efervescência política e social da época.

As Câmaras Municipais, cuja primeira instalação ocorreu em 1.532 em São Vicente, quando esta foi elevada à categoria de Vila, não se dedicavam exclusivamente a assuntos legislativos. Na verdade, suas atividades mesclavam funções dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, em conformidade com as Ordenações Manuelinas (1521–1580) e, posteriormente, com as Ordenações Filipinas (1580–1640). Essa configuração persistiu até a criação do Poder Executivo em moldes modernos, por volta de 1.930, e, na maioria das vezes, as Câmaras Municipais permaneciam vinculadas às vontades das Assembleias Legislativas Provinciais.

Gabriela Zancaner (2009), em sua análise das Constituições Brasileiras, destaca que a Constituição da República de 1891 representou um marco na implementação da separação dos poderes preconizada por Montesquieu. O artigo 15 dessa Constituição estabeleceu a separação dos poderes como um princípio constitucional, conferindo ao Poder Legislativo da União a característica do bicameralismo, com a composição do Senado e da Câmara dos Deputados, tal como se conhece hoje.

A Constituição de 1934 (Poletti, 2012), por sua vez, promoveu uma mudança significativa na estrutura do Poder Legislativo Federal, que deixou de ser bicameral para se tornar unicameral. A Câmara dos Deputados passou a exercer o papel de Poder Legislativo, ou seja, a função de legislar, enquanto o Senado assumiu a função de coordenador dos demais poderes federais, fiscalizando seu funcionamento, inclusive o do Poder Judiciário. Essa organização alterou a dinâmica entre os poderes, que deixaram de ser independentes e harmônicos entre si.

A Constituição Federal de 1937 (porto, 2012), outorgada em um contexto de golpe de Estado, manteve a separação dos poderes apenas no texto constitucional, sem, contudo, implementá-la na prática. O Presidente da República foi investido de um número indeterminado de prerrogativas, incompatíveis com o exercício dos demais poderes, como a faculdade de colocar o Poder Legislativo em recesso, apropriando-se de todas as suas funções. Nessa Constituição, o Senado foi substituído por um Conselho Federal, tornando o Poder Legislativo Federal bicameral, mas com igualdade de poderes entre as duas casas. Na realidade, o golpe de Estado resultou na

dissolução do Congresso Nacional, das Assembleias Legislativas e das Câmaras Municipais, que deixaram de funcionar durante todo o período de vigência da Constituição de 1937.

Com o advento da redemocratização, a Constituição de 1946 (Baleeiro; Barbosa, 2012), restabeleceu a independência dos poderes e manteve o Poder Legislativo federal bicameral, com a retomada da figura do Senado Federal.

Em 1961, o Brasil adotou o sistema parlamentarista, transferindo diversas atribuições do Presidente da República para um Conselho de Ministros. No entanto, em 1964, um novo golpe de Estado, liderado pelos militares, resultou na promulgação da Constituição de 1967 (Cavalcanti; Brito; Baleeiro, 2012), que incorporou muitos princípios da Constituição de 1937, mas manteve o bicameralismo com a participação da Câmara dos Deputados e do Senado Federal.

Em 17 de outubro de 1969, a Junta Militar outorgou a Emenda Constitucional nº 01 (Cavalcanti; Brito; Baleeiro, 2012), que alterou substancialmente a Constituição de 1967, dando origem a um novo ordenamento jurídico constitucional. Esse texto manteve a divisão dos poderes, mas conferiu ainda mais poder ao Executivo, a exemplo da Constituição de 1967. O Poder Legislativo permaneceu bicameral, composto pelo Senado e pela Câmara dos Deputados, mas sua atuação foi limitada, especialmente após a publicação do Ato Institucional nº 05, que concedeu amplos poderes ao Executivo.

A Emenda Constitucional nº 26, de 27 de novembro de 1985, reconhecida como um ato político e não como uma emenda constitucional, convocou a Assembleia Nacional Constituinte, que se instalou em 1º de fevereiro de 1987 e deu origem à Constituição Federal de 1988 (Tácito, 2012). Na atual Constituição Federal, o Poder Legislativo da União é bicameral, formado pelo Congresso Nacional, composto pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal. Nos Estados, no Distrito Federal e nos Municípios, o Poder Legislativo é unicameral.

A Constituição Federal de 1988 reestruturou o Estado Federal e estabeleceu um Poder Legislativo próprio para todos os entes federados. No entanto, a autonomia legislativa dos Municípios e dos Estados permaneceu restrita, uma vez que, além das competências legislativas gerais da União, exercidas individualmente pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal, ainda existem as competências legislativas próprias do Congresso Nacional.

Por final, observa-se que as Constituições anteriores à de 1988 não traziam as competências do Poder Legislativo do Município enumeradas,

apenas citando o “peculiar interesse municipal” como fundamento para a atuação do Poder Legislativo, o que foi sanado pela Constituição Federal de 1.988 (Silva, 2003).

Em síntese, a evolução do Poder Legislativo no Brasil, desde as influências da monarquia romana e inglesa até a complexa estrutura estabelecida pela Constituição Federal de 1988, revela uma trajetória marcada por avanços e retrocessos, períodos de autonomia e momentos de subjugação. As diferentes Constituições que moldaram o país refletiram as tensões políticas e sociais de cada época, ora fortalecendo o Legislativo, ora concentrando o poder nas mãos do Executivo. A Constituição de 1988, ao reestruturar o Estado Federal e estabelecer um Poder Legislativo para todos os entes federados, representou um avanço significativo, embora a autonomia legislativa dos Municípios e dos Estados ainda permaneça restrita. A explicitação das competências do Poder Legislativo municipal, ausente nas Constituições anteriores, representa um importante passo para a consolidação da autonomia local e para a efetiva representação dos interesses da população.

#### **4 Breve análise sobre as principais funções do Poder Legislativo**

O Poder Legislativo, em sua essência, desempenha um papel fundamental na estrutura do Estado Democrático de Direito, exercendo, de forma típica e precípua, as funções de legislar e fiscalizar os demais poderes. A função legislativa, como o próprio nome sugere, consiste na criação de normas jurídicas que regem a vida em sociedade, estabelecendo direitos, deveres e obrigações para todos os cidadãos. Já a função fiscalizatória visa garantir a transparência e a legalidade na atuação dos demais poderes, visando que os recursos públicos sejam utilizados de forma eficiente e em benefício da coletividade.

Além dessas funções típicas, o Poder Legislativo também pode exercer funções atípicas, como a de julgar, a exemplo do processo de impeachment em que o Senado Federal atua como instância de julgamento do Presidente da República por crimes de responsabilidade. Outra função atípica é a administrativa, exercida quando o Poder Legislativo gerencia sua própria estrutura, seus bens e seus agentes públicos (Branco; Mendes, 2023), garantindo o bom funcionamento da instituição.

Em linhas gerais, as funções típicas do Poder Legislativo podem ser assim detalhadas:

a) Inovação da ordem jurídica: Através da criação de leis, o Poder Legislativo molda a sociedade, adaptando as normas às novas realidades e necessidades. Esse processo envolve a discussão, o debate e a votação de

projetos de lei, garantindo a participação dos representantes do povo na definição das regras que regerão a vida em comunidade.

b) Exercício da fiscalização: A fiscalização exercida pelo Poder Legislativo pode ser de diferentes naturezas:

b.1) Político-administrativa: Exercida pelas comissões parlamentares, nos termos do artigo 58<sup>3</sup> da Constituição Federal de 1988, essa função, também conhecida como controle político (Ferreira Filho, 2012), permite ao Legislativo influenciar as decisões dos demais poderes, acompanhando para que as políticas públicas sejam implementadas de forma eficiente e em consonância com os interesses da sociedade. As comissões parlamentares de inquérito (CPIs), por exemplo, são instrumentos poderosos de investigação e fiscalização, capazes de apurar irregularidades e responsabilizar os agentes públicos envolvidos;

b.2) Econômico-financeira: Fundamentada nos artigos 70 a 75<sup>4</sup> da Constituição Federal, essa função é exercida com o auxílio do Tribunal de Contas, órgão responsável por analisar as contas públicas e verificar a correta aplicação dos recursos. Em um regime republicano, é fundamental que o titular da soberania, o povo, tenha conhecimento de como o dinheiro público é gerido, garantindo a transparência e a responsabilização dos gestores.

---

<sup>3</sup> Art. 58. O Congresso Nacional e suas Casas terão comissões permanentes e temporárias, constituídas na forma e com as atribuições previstas no respectivo regimento ou no ato de que resultar sua criação.

<sup>4</sup> Art. 70. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.

(...)

Art. 74. Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade de:

I - avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos da União;

II - comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado;

III - exercer o controle das operações de crédito, avais e garantias, bem como dos direitos e haveres da União;

IV - apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional.

(...)

b.3) Orçamentária: O Poder Legislativo desempenha um papel crucial na elaboração e aprovação do orçamento da União, conforme estabelecido no artigo 165<sup>5</sup> da Constituição Federal. Ao analisar e votar a proposta orçamentária, o Legislativo define as prioridades do governo e aloca os recursos para as diferentes áreas, como saúde, educação, segurança e infraestrutura. Esse processo garante que o orçamento reflita os anseios da sociedade e contribua para o desenvolvimento do país.

A fiscalização do Poder Executivo pelo Poder Legislativo decorre do princípio da representação popular, que confere aos representantes do povo o poder de controlar as ações do governo (Krell, 2003). Essa fiscalização abrange os âmbitos financeiros, orçamentários, contábeis, operacionais e patrimoniais, garantindo que os recursos públicos sejam utilizados de forma transparente, eficiente e em benefício da coletividade. O Tribunal de Contas, como órgão auxiliar do Poder Legislativo, desempenha um papel fundamental nesse processo, fornecendo informações técnicas e especializadas que auxiliam os parlamentares na análise das contas públicas e na identificação de irregularidades.

Em suma, o Poder Legislativo exerce um papel multifacetado e essencial na estrutura do Estado Democrático de Direito. Suas funções típicas de legislar e fiscalizar, complementadas pelas funções atípicas de julgar e administrar, garantem a representação dos interesses da sociedade, a transparência na gestão dos recursos públicos e o controle sobre os demais poderes. Através da inovação da ordem jurídica, do controle político-administrativo, econômico-financeiro e orçamentário, o Poder Legislativo contribui para a construção de uma sociedade mais justa, equitativa e próspera, onde os direitos e deveres de todos os cidadãos são respeitados e garantidos.

## **5 Do Poder Legislativo nos Entes Federados**

Inicialmente, é importante observar, como bem apontado por Paulo Roberto de Figueiredo Dantas (2024), que a Constituição Federal de 1988 não dedica uma seção específica ao Poder Legislativo dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Ao contrário do que ocorre com o Poder Legislativo da União, a Carta Magna não estabelece regras detalhadas sobre a forma como esse poder se estrutura e funciona nos demais entes federados. Essa lacuna constitucional exige uma análise mais aprofundada para

---

<sup>5</sup> Art. 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:

I - o plano plurianual;

II - as diretrizes orçamentárias;

III - os orçamentos anuais.

compreendermos como se organiza o Poder Legislativo em todos os níveis da federação brasileira.

Dessa forma, para abranger, ainda que de maneira sucinta, as peculiaridades do Poder Legislativo em cada ente federado, apresentaremos a seguir uma visão geral de sua organização e funcionamento nos Estados, no Distrito Federal e nos Municípios, buscando identificar as principais características e desafios enfrentados por esses órgãos legislativos.

## **5.1 Do Poder Legislativo da União**

Conforme demonstrado anteriormente, a história do Poder Legislativo no Brasil é marcada por uma série de transformações, que refletem as diferentes concepções de Estado e as dinâmicas políticas de cada período.

Em consonância com o sistema federalista adotado, o Poder Legislativo da União é exercido pelo Congresso Nacional, composto por duas casas: a Câmara dos Deputados e o Senado Federal, caracterizando o bicameralismo. Nas demais unidades da federação, o Poder Legislativo é unicameral, com a presença das Assembleias Legislativas nos Estados, da Câmara Legislativa no Distrito Federal e das Câmaras de Vereadores (Tavares, 2018), nos Municípios, conforme detalhado adiante.

Segundo Manoel Gonçalves Ferreira Filho (2012), o unicameralismo é uma exceção, predominando em Estados unitários, menores e com sistema de governo parlamentar, como Portugal e Luxemburgo, este último um país de pequena extensão territorial e população reduzida.

Roberta Simões Nascimento (2012), destaca que, enquanto o unicameralismo tende a ser mais eficiente, célere, simples e econômico, evitando a duplicação de trabalhos e impasses, o bicameralismo oferece a possibilidade de controle mútuo entre as casas, revisando as decisões tomadas e promovendo a especialização da representação, com cada casa buscando os interesses regionais e socioculturais que lhe são próprios. Essa dinâmica contribui para um equilíbrio contramajoritário, atenuando os efeitos de maiorias ocasionais.

Para Manoel Gonçalves Ferreira Filho (2012), o bicameralismo pode ser classificado em:

a) Aristocrático: Modelo adotado na Inglaterra, com a Câmara dos Lordes e a Câmara dos Comuns;

b) Federal: Caracterizado pela presença de uma Câmara Alta, representando os Estados federados, e uma Câmara Baixa, representando o povo. A existência de um sistema bicameral é inerente ao Estado Federal;

c) Sistemático ou de Moderação de Equilíbrio ou de Equivalência: Uma das Câmaras atua como um contrapeso, atenuando os impulsos da representação, como ocorre no Senado italiano e no Senado francês;

d) Técnico: Uma das Câmaras exerce uma função de assessoria técnica para a outra, a exemplo das Câmaras Corporativas da Áustria de 1934.

José Afonso da Silva (2013) observa que, embora o bicameralismo possa existir em Estados Unitários, ele tende a favorecer o conservadorismo, dificultando os avanços democráticos e as transformações almeçadas pela soberania popular, em comparação com o sistema unicameral.

No Brasil, o sistema bicameralista adotado reflete a opção pelo federalismo, caracterizando o Bicameralismo Federativo. O Congresso Nacional, composto pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal, não apresenta predominância de uma casa sobre a outra. No entanto, a Câmara dos Deputados detém certa preferência na iniciativa de leis, sendo responsável por dar início ao processo legislativo quando provocada pela iniciativa do Presidente da República, do Supremo Tribunal Federal, dos Tribunais Superiores e dos cidadãos, conforme previsto nos artigos 61, §2º e 64 da Constituição Federal.

Conforme pondera Roberta Simões Nascimento (2023), no bicameralismo, não há um sistema superior ao outro, mas sim aquele que melhor se adapta às realidades institucionais de cada país. O sistema bicameral tende a ser mais adequado em sistemas federalistas, países de grande extensão territorial e que adotam o sistema de governo presidencial, atendendo à necessidade de limitar o poder por meio de outro poder, em consonância com o princípio da separação dos poderes.

A autora identifica três formatos de bicameralismo no Brasil:

a) Puro ou Simétrico: Equilíbrio entre as duas Casas Legislativas, como na votação de projetos de emendas constitucionais;

b) Mitigado ou Assimétrico: Há uma Casa iniciadora e uma Casa revisora, com preponderância da primeira sobre a segunda, como na votação das demais espécies legislativas;

c) Híbrido: As duas Casas se reúnem em sessões conjuntas, e os votos são contados separadamente.

Em suma, o bicameralismo visa auxiliar e fortalecer a manifestação dos objetivos dos Estados-membros e do Distrito Federal. A ausência do Senado Federal mitigaria a vontade dos entes federados, dificultando a consecução de seus objetivos.

É importante ressaltar que, embora a Câmara dos Deputados e o Senado Federal atuem de forma independente, a Constituição Federal previu uma situação excepcional em que as duas Casas Legislativas se reuniriam para deliberar em conjunto. Essa situação ocorreu durante a votação das emendas constitucionais de revisão, conforme estabelecido no artigo 3º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT). Para a aprovação dessas emendas, exigia-se o voto da maioria absoluta dos membros de ambas as Casas, reunidos em sessão unicameral, com deputados e senadores votando em conjunto e de forma indistinta.

No que concerne à organização do Congresso Nacional, a Câmara dos Deputados representa o povo, refletindo a representação popular, conforme o artigo 45, *caput*, da Constituição Federal. Cada unidade federativa tem direito a um número de deputados federais proporcional à sua população, variando entre oito e setenta, em conformidade com a Lei Complementar Federal nº 78/1993. A eleição dos deputados federais é realizada pelo sistema proporcional, que busca garantir a representação das diferentes correntes políticas e ideológicas presentes na sociedade. O mandato dos deputados federais é de quatro anos, e a idade mínima para o exercício do cargo é de 21 anos.

O Senado Federal, por sua vez, representa os Estados e o Distrito Federal, e não diretamente o povo, conforme o artigo 46, *caput*, da Constituição Federal. Cada unidade federativa é representada por três senadores, que participam da formação da vontade nacional, em consonância com a teoria federalista. A idade mínima para o exercício do mandato de senador é de 35 anos, e a eleição é realizada pelo sistema majoritário, em que cada chapa deve apresentar um candidato principal e dois suplentes. O mandato dos senadores é de oito anos, com renovação a cada quatro anos, alternadamente em proporções de 1/3 e 2/3, garantindo a continuidade dos trabalhos e a representação equilibrada dos diferentes interesses regionais.

Em conclusão, a análise do Poder Legislativo no Brasil revela a complexidade de um sistema que busca equilibrar a representação popular e a representação dos entes federados. O bicameralismo, adotado em nível federal, reflete a opção pelo federalismo e a necessidade de garantir que os interesses dos Estados e do Distrito Federal sejam considerados na formação da vontade nacional. A Câmara dos Deputados, representando o povo, e o Senado Federal, representando os Estados federados e o Distrito Federal, atuam em conjunto para legislar e fiscalizar, cada um com suas atribuições e peculiaridades. A existência de diferentes formatos de bicameralismo, como o puro, o mitigado e o híbrido, demonstra a flexibilidade do sistema e sua capacidade de se adaptar às diferentes situações e necessidades. Em última

análise, o objetivo do Poder Legislativo Federal é garantir a representação dos interesses da sociedade e dos entes federados.

## **5.2 Do Poder Legislativo dos Estados-Membros**

Conforme já mencionado, o Poder Legislativo nos Estados Membros adota o sistema unicameral, caracterizado pela existência de uma única Assembleia Legislativa, onde os deputados estaduais exercem suas funções legislativas. O número de deputados estaduais é determinado pelo artigo 27 da Constituição Federal, que estabelece uma proporcionalidade em relação à representação do Estado na Câmara dos Deputados.

De acordo com esse dispositivo constitucional, o número de deputados estaduais corresponde ao triplo da representação do Estado pelos deputados federais. No entanto, ao atingir o número de trinta e seis deputados estaduais, o acréscimo de vagas passa a corresponder ao número de deputados federais que excederem o limite de doze. A idade mínima para candidatar-se ao cargo de deputado estadual é de 21 anos, e o mandato tem duração de quatro anos, coincidindo com o mandato dos deputados federais e demais cargos eletivos.

## **5.3 Do Poder Legislativo do Distrito Federal**

No Distrito Federal, o Poder Legislativo também se faz presente, sendo exercido pelos Deputados Distritais, que desempenham suas atividades legislativas na Câmara Legislativa. Assim como nos Estados, o Poder Legislativo distrital adota o sistema unicameral, com uma única Casa Legislativa. O número de deputados distritais, a duração do mandato e a idade mínima para o exercício do cargo seguem as mesmas regras aplicáveis aos deputados estaduais, conforme estabelecido no artigo 27 da Constituição Federal, e expressamente mencionado no artigo 32, §3º, que trata especificamente do Distrito Federal.

É importante recordar, como nos lembra André Ramos Tavares (2018), que, no passado, o Distrito Federal não possuía Poder Legislativo próprio. Nessa época, era o Senado Federal quem exercia a função legislativa para o Distrito Federal, suprimindo a ausência de uma representação local. A criação da Câmara Legislativa do Distrito Federal representou um importante avanço na autonomia e na representatividade da população local.

## **5.4 Do Poder Legislativo dos Municípios**

O Poder Legislativo Municipal, que também é unicameral, é exercido pela Câmara Municipal (Meirelles, 2008), composta por Vereadores que representam a população do Município. O número de

Vereadores é proporcional ao número de habitantes do Município de acordo com o artigo 29, inciso IV da Constituição Federal, sendo a idade mínima para ser Vereador de 18 anos e o período de legislatura é de quatro anos.

O que torna o Poder Legislativo municipal tão importante, é que a União e os Estados são formados de Municípios e que são neles que se encontra o povo, transformando representantes populares denominados de Vereadores, como o primeiro canal de recepção e atendimento das necessidades básicas da população.

## **6 Das crises do Poder Legislativo**

Com já apresentado anteriormente, o Poder Legislativo era um dos poderes mais atuantes, ainda mais em decorrência do surgimento do Estado Liberal que buscava garantir, de maneira mais efetiva, a proteção de direitos por meio das leis. Porém, com a passagem do Estado de garantidor para prestador, o Poder Executivo e Judiciário começaram a se destacar, principalmente na proteção de direitos fundamentais, visto conseguirem agir de maneira independente ao Poder Legislativo, que na maioria das vezes, tinha as suas atividades caracterizadas pela morosidade (Barroso, 2009).

Concomitantemente se verificou a crescente crise de representatividade, de legitimidade e de funcionalidade do Poder Legislativo que acabou forçando o Poder Judiciário a atuar, inclusive inovando na ordem jurídica de maneira geral, sob o argumento da defesa da Constituição Federal e de omissões do Poder Legislativo (Barroso, 2009). Essa atuação do Poder Judiciário gerou o que foi denominado por Mauro Cappelletti (1993) de criatividade da função jurisdicional, onde modalizou condutas dos demais Poderes, criando, segundo Georghio Tomelin, um Estado Jurislador (Tomelin, 2018).

Assim, com o passar dos tempos, o Poder Legislativo se viu perdendo a sua importância e seu poder, ao ponto de ter que começar a agir de maneira ativista, literalmente freando a atuação do Poder Executivo e Judiciário.

Por esses motivos surge então o ativismo congressional, denominado também de ativismo legislativo, superação legislativa da jurisprudência ou reação legislativa (Cavalcanti, 2015) onde as manifestações do Poder Legislativo, mais especificadamente do Congresso Nacional, sejam por emendas constitucionais ou por meio de outras espécies normativas, buscam reverter situações consideradas de “ativismo judicial” (Valle, 2009) “autoritarismo judicial” ou de “comportamento antidialógico” (Soares, 2020) do judiciário.

Percebe-se esse ativismo congressional nas situações onde o Poder Judiciário, se utilizando da criatividade da função jurisdicional, decide, mas acaba invadindo a esfera de atuação do Poder Legislativo. Em virtude dessa decisão, o Congresso Nacional acaba legislando algumas vezes em sentido contrário ao que foi decidido pelo Poder Judiciário, mais precisamente pelo Supremo Tribunal Federal, pois o trânsito em julgado de decisão proferida pelo STF em processo objetivo, garante a plena eficácia de sua decisão em relação ao ato normativo impugnado, mas, contudo, não vincula a atividade legislativa futura do Congresso Nacional.

No controle de constitucionalidade (Sarlet; Marioni; Mitidiero, 2022), as decisões do Supremo Tribunal Federal possuem efeitos “*erga omnes*” sujeitando ao comando da decisão, conforme disposição do §2º do artigo 102 da Constituição Federal e do parágrafo único do artigo 28 da Lei Federal nº 9.868 de 1.999, o Poder Executivo, exceto quanto a sua competência para legislar, e o Poder Judiciário, exceto o próprio Supremo Tribunal Federal.

Porém, tais efeitos não atingem as atividades legislativas do Poder Legislativo (Mendes; Branco, 2023), que não se encontra vinculado às decisões do Poder Judiciário no controle de constitucionalidade. Desta forma, pode o Poder Legislativo, sem ferir a separação dos poderes, editar e aprovar novas espécies normativas com conteúdos e dispositivos idênticos ou semelhantes aos já declarados inconstitucionais pelo Poder Judiciário, justamente para não gerar a fossilização da Constituição Federal, como denominado pelo Ministro César Peluso<sup>6</sup>.

Nesse sentido percebe-se que o Poder Legislativo também possui atribuição de interpretar a lei (Rezende, 2023), ainda mais o texto constitucional, superando o entendimento anterior dado pelo Poder Judiciário e provocando, se for o caso, um novo pronunciamento sobre a constitucionalidade ou não da norma.

O limite dessa atuação do Poder Legislativo, com relação a proposta de emendas constitucionais, repousa nos limites previstos no artigo 60 da Constituição Federal e de seus parágrafos, podendo a emenda ser declarada inconstitucional, se ofender uma cláusula pétrea ou o devido processo legislativo.

---

<sup>6</sup> Supremo Tribunal Federal. Decisão na Rcl 2617 AgR/MG de relatoria do Ministro Cezar Peluso. Julgado em 23 de maio de 2005. Informativo 377. Disponível em [https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search?classeNumeroIncidente=%22Rcl%202617%22&base=informativos&pesquisa\\_inteiro\\_teor=false&sinonimo=true&plural=true&radicais=false&buscaExata=true&page=1&pageSize=10&sort=\\_score&sortBy=desc&isAdvanced=true](https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search?classeNumeroIncidente=%22Rcl%202617%22&base=informativos&pesquisa_inteiro_teor=false&sinonimo=true&plural=true&radicais=false&buscaExata=true&page=1&pageSize=10&sort=_score&sortBy=desc&isAdvanced=true) Acesso em 25 de agosto de 2024.

Já, com relação a proposta de lei ordinária ou complementar, em virtude da presunção relativa de inconstitucionalidade, caberá ao legislador o dever de demonstrar, de maneira justificada, que as premissas fáticas e jurídicas utilizadas pelo STF em sua decisão, não mais permanecem corretas ao ponto de ter que se aceitar a inovação legislativa proposta pelo Congresso Nacional. Desta forma acaba o Poder Legislativo promovendo uma verdadeira mutação constitucional pela via legislativa.

Essa situação foi denominada na ADI 5.105/DF de 1º de outubro de 2015<sup>7</sup>, cujo relator foi o Ministro Luiz Fux, de Leis “in your face”, retratando a promulgação de uma lei que vai de encontro ao atual entendimento jurisprudencial do Supremo Tribunal Federal.

Dessa maneira é que se acaba identificando o efeito “backlash” (Pimentel, 2017) onde uma parcela conservadora da sociedade ou do Poder Legislativo acaba reagindo a uma decisão liberal do Poder Judiciário sobre um assunto polêmico, por meio de movimentos sociais ou criação de leis, que vão contra o que fora decidido pelo Poder Judiciário.

Um exemplo bastante conhecido é o da Emenda Constitucional nº 96 de 2017, que foi editada após o Supremo Tribunal Federal ter decidido que lei estadual que regulamenta a atividade da vaquejada é inconstitucional.

O Poder Legislativo, em uma ação reacionária conservadora, por meio da emenda constitucional acima citada, acrescentou o §7º no art. 225 da Constituição, prevendo que não se consideram cruéis as práticas desportivas que utilizem animais, desde que sejam manifestações culturais, registradas como bem de natureza imaterial integrante do patrimônio cultural brasileiro, e que sejam regulamentadas por lei específica, assegurando o bem-estar dos animais envolvidos.

Em vista disso, pode-se perceber que muitas decisões do Supremo Tribunal Federal, quando interpretam a Constituição, acabam por causar reações na população que, negativamente, busca alterar a decisão por meio de seus representantes eleitos.

Para essa reação, a doutrina deu o nome de efeito “backlash” que, levando em consideração o Constitucionalismo Democrático<sup>8</sup>, acaba sendo uma ferramenta de ampliação da legitimidade democrática do sistema

---

<sup>7</sup> Supremo Tribunal Federal. Decisão na ADI 5.105/DF de relatoria do Ministro Luiz Fux. Julgado em 01 de outubro de 2015. Informativo 801. Disponível em: [https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search?classeNumeroIncidente=%22ADI%205105%22&base=acordaos&sinonimo=true&plural=true&page=1&pageSize=10&sort=\\_score&sortBy=desc&isAdvanced=true](https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search?classeNumeroIncidente=%22ADI%205105%22&base=acordaos&sinonimo=true&plural=true&page=1&pageSize=10&sort=_score&sortBy=desc&isAdvanced=true) Acesso em 28 de agosto de 2024.

<sup>8</sup> Idem, p.04.

jurídico, pois demonstra a possibilidade de participação da população na interpretação do texto constitucional por uma via indireta.

Por esses motivos é que se fala em crise do Poder Legislativo em todas as esferas de governo, pois algumas vezes o Poder Legislativo legisla, não para inovar na ordem jurídica, mas sim para tentar confrontar decisões do Poder Judiciário ou inovar em situações de competência legislativa do Poder Executivo, desvirtuando suas funções típicas que remontam a função social para qual foi o Poder Legislativo, criado.

Em derradeira análise, a trajetória do Poder Legislativo revela um cenário complexo, marcado por transformações, crises e tentativas de reafirmação. A ascensão do ativismo congressual, como reação às decisões judiciais e à crescente influência do Executivo, demonstra a busca do Legislativo por um novo papel no cenário político e jurídico. No entanto, essa atuação reativa levanta questionamentos sobre os limites da atuação do Legislativo e a necessidade de preservar suas funções típicas. O efeito "backlash", como mecanismo de participação popular na interpretação da Constituição, evidencia a importância do diálogo entre os poderes e a sociedade na construção de um sistema jurídico legítimo e democrático. Em última instância, a crise do Poder Legislativo reside na necessidade de conciliar sua função de representação popular com a busca por um papel mais relevante e proativo na defesa dos direitos e na promoção do bem-estar social.

## **7 Conclusão**

O estudo detalhado da origem, evolução, estrutura e desafios enfrentados pelo Poder Legislativo revela a importância desse ramo no funcionamento de uma democracia robusta e representativa. Desde suas raízes na Roma Antiga até sua institucionalização no Brasil, o Poder Legislativo sempre desempenhou o papel crucial de representar o povo e equilibrar as forças entre os diferentes poderes do Estado.

Apesar de enfrentar crises de representatividade e funcionalidade, como evidenciado pelo ativismo congressual e o fenômeno do "backlash", o Poder Legislativo continua a ser um pilar essencial na proteção dos direitos fundamentais e na fiscalização dos demais poderes. No entanto, a eficácia desse poder é frequentemente comprometida pela falta de compreensão e valorização de suas funções originais por parte dos próprios legisladores e da sociedade.

A análise das diversas constituições brasileiras ao longo dos anos demonstra a evolução e a adaptação do Poder Legislativo às necessidades políticas e sociais do país. Essa evolução reflete a busca contínua por um

equilíbrio entre os poderes e a implementação de um sistema que verdadeiramente represente os interesses dos cidadãos.

Para que o Poder Legislativo retome seu protagonismo e atue efetivamente na defesa do bem comum, é necessário um esforço conjunto de conscientização, educação e reforma política, que promova a participação ativa dos cidadãos e a responsabilidade dos legisladores. Somente assim será possível restaurar a confiança pública e garantir que o Legislativo cumpra sua função primordial de legislar e fiscalizar, assegurando uma democracia vibrante e uma sociedade justa.

## **Referências**

ACKERMAN, Bruce. Constitutional Politics/Constitutional Law. **The Yale Law Journal**. Vol. 99. Nº 03, p. 453/547. Dezembro de 1989. In [https://openyls.law.yale.edu/bitstream/handle/20.500.13051/16652/27\\_99YaleLJ453\\_December1989\\_.pdf?sequence=2](https://openyls.law.yale.edu/bitstream/handle/20.500.13051/16652/27_99YaleLJ453_December1989_.pdf?sequence=2). Acesso em: 22 jul. 2024.

BALEEIRO, Aliomar. **Coleção Constituições Brasileiras**. Vol. 2. Constituição de 1891. 3. ed. Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2012.

BALEEIRO, Aliomar; BARBOSA, Lima Sobrinho. Coleção Constituições Brasileiras. Vol. 5. Constituição de 1946. 3. ed. Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2012.

BARCELLOS, Ana Paula de. **Curso de Direito Constitucional**. Rio de Janeiro: Forense, 2018.

BARROSO, Luís Roberto. Judicialização, ativismo judicial e legitimidade democrática. Suffragium. **Revista do Tribunal Regional Eleitoral do Ceará**, Fortaleza, v. 5, n. 8, p. 11-22, jan./dez. 2009. In <https://www.e-publicacoes.uerj.br/synthesis/article/view/7433/5388> Acesso em: 22 jul. 2024

BOBBIO, Norberto. Parlamento. In: BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de Política**. Trad. Carmen C. Varriale et al.; Coord. trad. João Ferreira; Rev. geral João Ferreira e Luís Guerreiro Pinto Cacais. V. I. 11ª Ed. Brasília: Universidade de Brasília, 1998.

BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. MENDES, Gilmar Ferreira. **Curso de Direito Constitucional**. 18. ed. São Paulo: SaraivaJur, 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Decisão na ADI 5.105/DF de relatoria do Ministro Luiz Fux**. Julgado em 01 de outubro de 2015. Informativo 801. Disponível em

[https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search?classeNumeroIncidente=%22ADI%205105%22&base=acordaos&sinonimo=true&plural=true&page=1&pageSize=10&sort=\\_score&sortBy=desc&isAdvanced=true](https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search?classeNumeroIncidente=%22ADI%205105%22&base=acordaos&sinonimo=true&plural=true&page=1&pageSize=10&sort=_score&sortBy=desc&isAdvanced=true) Acesso em: 28 ago. 2024.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. **Decisão na Rcl 2617 AgR/MG de relatoria do Ministro Cezar Peluso**. Julgado em 23 de maio de 2005. Informativo 377. Disponível em [https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search?classeNumeroIncidente=%22Rcl%202617%22&base=informativos&pesquisa\\_inteiro\\_teor=false&sinonimo=true&plural=true&radicais=false&buscaExata=true&page=1&pageSize=10&sort=\\_score&sortBy=desc&isAdvanced=true](https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search?classeNumeroIncidente=%22Rcl%202617%22&base=informativos&pesquisa_inteiro_teor=false&sinonimo=true&plural=true&radicais=false&buscaExata=true&page=1&pageSize=10&sort=_score&sortBy=desc&isAdvanced=true) Acesso em: 25 ago. 2024.

BUENO, José Antonio Pimenta. **Direito Público Brasileiro e Análise da Constituição do Império**. Rio de Janeiro: J. Villeneuve E.C., 1857. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/185600>. Acesso em: 25 ago. 2024.

CARDOSO, Antonio Manoel Bandeira. **A Magna Carta – Conceituação e Antecedentes**. R. Inf. Legisl. o. 23, N. 91, jul./set. 1986, p. 135-140. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/182020/000113791.pdf>. Acesso em: 22 jul. 2024.

CAVALCANTI, Márcio André Lopes. **Superação Legislativa da Jurisprudência e Ativismo Congressual**. Entenda. 2015. Disponível em <https://www.dizerodireito.com.br/2015/10/superacao-legislativa-da-jurisprudencia.html#:~:text=A%20reação%20legislativa%20é%20uma,princípio%20da%20separação%20de%20poderes>. Acesso em: 26 ago. 2024.

CAVALCANTI, Themístocles Brandão. BRITO, Luiz Navarro. BALEEIRO, Aliomar. **Coleção Constituições Brasileiras**. Vol. 6. Constituição de 1967. 3. ed. — Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2012.

CAPPELLETTI, Mauro. **Juízes Legisladores?** Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris Editor, 1993.

DANTAS, Paulo Roberto de Figueiredo. **Curso de Direito Constitucional**. 7ª Ed. Indaiatuba: Foco, 2024..

FILHO, Manoel Gonçalves Ferreira. **Curso de Direito Constitucional**. 38ª Ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

KRELL, Andreas Joachim. **O Município no Brasil e na Alemanha**. Direito e Administração Pública Comparados. São Paulo: Oficina Municipal, 2003.

MEIRELLES, HELY LOPES. **Direito Municipal Brasileiro**. 16ª Ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

MENDES, Gilmar Ferreira. BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. 18. ed. – São Paulo: SaraivaJur, 2023.

MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. 39ª ed. Barueri: Altas. Barueri, 2023.

MONTESQUIEU, C.S. Baron de, 1689-1755. **O Espírito das Leis**. 2.ed. 2ª tiragem. Apresentação Renato Janine Ribeiro. Trad. Cristina Murachco. São Paulo: Martins Fontes, 2000.

NASCIMENTO, Roberta Simões. **Estudos de Direito Constitucional Parlamentar**. São Paulo: JusPodivm, 2023.

PIMENTEL, Mariana Barsaglia. Backlash às decisões do Supremo Tribunal Federal sobre união homoafetiva. **Revista de Informação Legislativa: RIL**, v. 54, n. 214, p. 189-202, abr./

jun. 2017. Disponível em:  
[https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/54/214/ril\\_v54\\_n214\\_p189.pdf](https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/54/214/ril_v54_n214_p189.pdf)  
Acesso em: 30 ago. 2024.

POLETTI, Ronaldo. **Coleção Constituições Brasileiras**. V. 3. Constituição de 1934. 3. ed. — Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de edições Técnicas, 2012.

PORTO, Walter Costa. **Coleção Constituições Brasileiras**. V. 4. Constituição de 1937. 3. ed. — Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de edições Técnicas, 2012.

REZENDE, Renato Monteiro de. **O Poder Legislativo como revisor de decisões do Judiciário ou do órgão de jurisdição constitucional: Que harmonia se pode extrair do silenciamento de um Poder?** Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas/CONLEG/Senado, novembro 2023 (Texto para Discussão nº 322). Disponível em:  
<https://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/textos-para-discussao/td322> Acesso em 28 de agosto de 2024.

RUSSOMANO, Rosah. **Dos Poderes Legislativo e Executivo**. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1976.

SALDANHA, Daniel Cabeleiro. **História e Teoria das Fontes do Direito Romano**. 171 f. 2011. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade Federal de Minas Gerais. 2011.

SARDINHA, Carlos. **Cronologia do Direito Romano**. Lisboa: Universidade Católica, 2021.

SARLET, Ingo Wolfgang. MARINONI, Luiz Guilherme. MITIDIERO, Daniel. **Curso de Direito Constitucional**. – 11. ed. – São Paulo: SaraivaJur, 2022.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 37ª Ed. São Paulo: Malheiros, 2013.

SILVA. Sandra Krieger Gonçalves. **O Município na Constituição Federal de 1988**. Autonomia, Competência Legislativa e Interesse Local. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2003.

SOARES. Priscila Siqueira. **O Fenômeno da Chamada Reação Legislativa: Uma Análise do Ativismo Congressual em Contraposição ao Ativismo Judicial**. **Revista de Artigos Científicos dos Alunos da EMERJ**, Rio de Janeiro: EMERJ, v. 12, ano 2020, n. 1, p. 1377-1393, Semestral. Disponível em: [https://www.emerj.tjrj.jus.br/paginas/trabalhos\\_conclusao/1semestre2020/tomos/tomoII/revista\\_v12\\_n12020\\_tomoII\\_J-Y.pdf](https://www.emerj.tjrj.jus.br/paginas/trabalhos_conclusao/1semestre2020/tomos/tomoII/revista_v12_n12020_tomoII_J-Y.pdf). Acesso em: 25 jan. 2022. Acesso em: 27 ago. 2024.

TÁCITO, Caio. **Coleção Constituições Brasileiras**. Vol. 7. Constituição de 1988. 3. ed. — Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2012.

TAVARES. André Ramos. **Curso de Direito Constitucional**. 16ª Ed. São Paulo: Saraivajur, 2018.

TOMELIN, GEORGHIO. **O Estado Jurislador**. Belo Horizonte: Fórum, 2018.

VALLE, Vanice Regina Lírio do (Org.). **Ativismo jurisdicional e o Supremo Tribunal Federal**: Laboratório de Análise Jurisprudencial do STF. Curitiba: Juruá, 2009.

ZANCANER, Gabriela. **As Competências do Poder Legislativo e as Comissões Parlamentares**. Coleção Temas de Direito Administrativo. Direção Celso Antônio Bandeira de Mello. São Paulo: Malheiros, 2009.

## ***Prever para prover: como melhorar a gestão das micro e pequenas empresas***

---

***Amauri Américo de Godoy Filho<sup>1</sup>***

### **1 Introdução**

Ser um micro ou pequeno empresário faz parte do sonho de muitas pessoas, por acreditarem que muitos de suas necessidades e desejos como de autorrealização (ser uma pessoa de sucesso profissional), social (ofertar para a sociedade os produtos e serviços que desejam e necessitam), econômico (gerar renda e emprego), financeiro (melhoria das condições de vida familiar), entre outros que poderão ser realizados por meio do empreendedorismo empresarial.

O brasileiro é um povo empreendedor, muito mais por necessidade do que por oportunidade, em função da situação econômica e social do Brasil, por ser um país ainda em desenvolvimento que tem vários problemas econômicos e sociais como desemprego, remuneração, distribuição de renda, preços elevados dos produtos e serviços, encargos sociais elevados, dentre muitos outros fatores.

Devido aos problemas elencados acima, muitas pessoas desenvolvem atividades empreendedoras inicialmente na informalidade, normalmente nas áreas de comércio ou prestação de serviços, como fonte de renda principal (quando estão desempregados) ou complementar (para suprir as necessidades financeiras familiar) e com o desenvolvimento e crescimento são obrigados a formalizar os negócios como microempreendedor individual (MEI), microempresa (ME) ou empresa de pequenos porte (EPP), tornando-se empresários, individuais ou constituindo sociedades.

O problema que se tem e se arrasta por vários anos é a relação entre empresas (MEI, ME e EPP) abertas e encerradas a cada ano, devido a vários problemas como falta de conhecimento, preparo e capacitação em gestão; falha na elaboração do planejamento do negócio a curto, médio e longo prazo; administração dos problemas econômicos e financeiros internacionais, nacionais, locais e setoriais; custos operacionais, tecnológicos, humanos e tributários elevados; concorrências nacionais e

---

<sup>1</sup> Mestrando em Administração – PPGA – UNIP; Especialista em Gestão de Empreendedorismo e Negócios – IFMG; Especialista em Administração de Recursos Humanos – UNIP; Professor da Universidade Paulista – UNIP. E-mail: amauri.filho@docente.unip.br

internacionais, físicas e e-commerce (Valor Econômico, 2022), além de muitos outros fatores.

A relação entre empresas que são abertas e as que são fechadas até o quinto ano de vida, gira em torno de 29% para MEI, 21,6% para ME e 17% para EPP, para cada 100 empresas abertas, esses percentuais encerram suas atividades em função dos diversos problemas elencados acima (Valor Econômico, 2022). Esse percentual quando comparado com países desenvolvidos é um número muito alto, e isso ocorre principalmente pela falta de capacitação e conhecimento dos micro empreendedores individuais e micro e pequenos empresários, que muitas vezes vêm seus sonhos virarem pesadelos, sua reserva econômica ser consumida em função de erros que poderiam ser evitados através da cultura de capacitação e do desenvolvimento da previsão e da provisão, pois se for possível prever (antecipar) o que possa vir a acontecer, possibilita a realização de ações preventivas.

Apesar de todos esses fatores negativos, o índice de confiança dos MEIs (IC-MEI – Comércio, Serviço e Indústria de Transformação), demonstra que neste ano de 2024 os empresários estão mais otimistas e apresentou um aumento maior que 1,7 pontos em relação a julho de 2023 e cresceu 4,9 pontos em comparação ao mês de junho de 2024, com destaque para as regiões Centro-Oeste e Nordeste (Empresas & Negócios, 2024).

A capacitação para gestão organizacional é algo que não é comum no Brasil, não faz parte da cultura popular nem tão pouco é ensinado no ensino médio nas escolas, além de que tem-se enraizado que administrar uma micro ou pequena empresa é fácil e não requer conhecimentos específicos, e esse tipo de pensamento é que leva a maioria das empresas à falência, pois falta ao empreendedor o conhecimento, a expertise, as ferramentas e técnicas de gestão necessárias para enfrentar as dificuldades do mundo dos negócios.

Entende-se então que a abertura, gestão dos diversos recursos, enfrentamento dos variados problemas, a sobrevivência, o crescimento, a longevidade e o sucesso de uma empresa depende dos conhecimentos de administração, economia, contabilidade, logística, recursos humanos e outras áreas do conhecimento, mas não se pode deixar de lado o exercício constante da previsão do futuro através dos sinais, dados e eventos que estão acontecendo para que se possa atuar de forma preventiva, para evitar ou mitigar as ameaças que possam atingir a empresa, ou de forma oportunista, aproveitando as diversas situações que favorecerão e potencializarão os negócios da empresa.

Para que tudo isso possa acontecer é necessário o aprendizado dos conceitos e ferramentas abaixo cujo objetivo é proporcionar o entendimento para a aplicação do “Prever para Prover”.

## **2 Empreendedorismo e educação empreendedora**

O empreendedorismo surgiu com o desenvolvimento do comércio e serviço (comerciantes, mercadores, ferreiros, oleiros, ourives, carpinteiros, guasqueiro, entre outros) na antiguidade, por meio de pessoas que viam necessidades e desejos dos indivíduos da sociedade e desenvolveram modelos de negócios, produtos e serviços para suprir ou atender essas pessoas.

Ao longo dos anos, o desenvolvimento do comércio, serviço e a criação da indústria (Revolução Industrial – século XVIII), fez com que os estudiosos e cientistas voltassem sua atenção e interesse para esse assunto. Dessa forma passou-se a pesquisar e estudar o empreendedorismo pela administração, economia, sociologia e outras ciências, objetivando entender o que é o empreendedorismo, como e por que se empreende, qual o perfil do empreendedor e qual a relevância e os impactos na economia, na sociedade local e regional.

Fossen e Büttner (2013) apresentam em seu trabalho dois grupos de empreendedores, os empreendedores por oportunidade, que empreendem porque visualizaram uma oportunidade de mercado e os empreendedores por necessidade, aqueles que empreendem como forma principal de renda ou como complemento à renda que já possuem. A grande maioria das pessoas se tornam empreendedores por necessidade.

Viu-se também que além dos estudos, passou a ser necessário o ensino do empreendedorismo em instituições de ensino de nível médio, profissionalizante, técnico e superior, pois a capacitação empreendedora proporciona aos empreendedores os conhecimentos necessário para abertura e gestão de uma organização, além de conceder as habilidades pertinentes para identificar e atuar em situações oportunistas proporcionando bons resultados para a organização ou em situações ameaçadoras mitigando os impactos negativos para a empresa.

Hahn *et al* (2019) afirmam que pessoas que têm personalidade empreendedora, possuem capacidades e habilidades para quando identificarem novas oportunidades de negócios possam agir de forma tal que proporcionem o crescimento econômico e o bem-estar social, potencializado por meio dos conhecimentos adquiridos através da educação empreendedora.

De acordo com Krüger, Büger e Minello (2019), a educação empreendedora é um processo de conscientização, associação e aplicação de

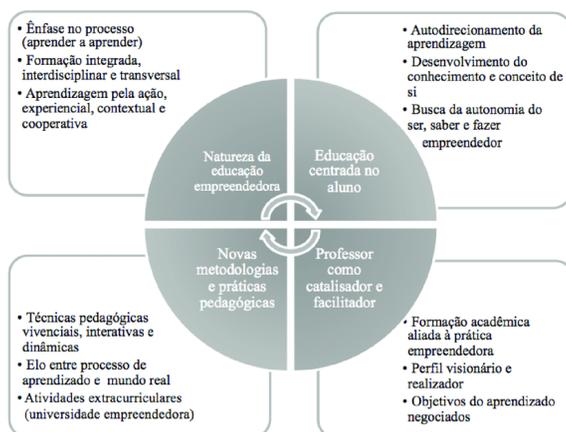
transformação da experiência e do conhecimento em aprendizados de resultados obtidos. Parte do princípio de que o aprendizado prático antecede o teórico, além de capacitar para o processo criativo e para a elaboração de novos planos. A educação empreendedora capacita os empreendedores a enxergarem e avaliar as situações, desenvolvimento de estratégias e compreensão da realidade.

O empreendedorismo no Brasil vem crescendo e se desenvolvendo a cada ano com destaque para o empreendedorismo por necessidade devido aos problemas econômicos e sociais, e o número de jovens empreendedores de 25 a 34 anos lideram as faixas etárias, quanto ao nível de escolaridade a liderança é dos empreendedores com ensino médio completo e por faixa de renda os que empreende são aqueles que ganham até três salários-mínimos. Os dados são do *Global Entrepreneurship Monitor – GEM*, referente aos anos de 2013 a 2023. (GEM Brasil, 2023)

Esses dados demonstram que a falta de conhecimento e capacitação provenientes da idade, escolaridade e baixa renda, demonstram a falta de capacitação empreendedora e por isso se faz necessário a educação empreendedora.

A Educação Empreendedora é o primeiro critério do Prever para Prover, pois é através desta capacitação inicial que muitas pessoas desenvolverão a percepção, os conhecimentos e as habilidades que proporcionarão ao empreendedor dimensionar riscos e enfrentar as dificuldades do dia a dia, objetivando o crescimento e longevidade da organização, através dos modelos de gestão e ferramentas aprendidos.

Figura 1 – Características da Educação Empreendedora



Fonte: Caracteristicas-e-elementos-envolvidos-na-educacao-empreendedora.png

### **3 Análise ambiental**

Toda empresa está inserida em um ambiente mercadológico, interagindo, tratando e negociando com seus clientes, fornecedores, parceiros, concorrentes e sociedade. Essa relação é natural e necessária para todas as organizações de qualquer segmento de mercado (indústria, comércio ou serviço), estabelecida em qualquer localidade, vendendo ou prestando serviços localmente, para outras localidades ou regiões.

Mas qual a importância de se fazer a análise ambiental para o MEI e para as micro e pequenas empresas? Em que isso é relevante e ajuda a Gestão? Qual a correlação com o Prever para Prover?

A análise ambiental ou análise de cenário é importante para todas as empresas pois faz parte da composição do planejamento estratégico das organizações, além de proporcionar o entendimento da relação existente entre o ambiente interno da organização (como a empresa está estruturada) com o ambiente externo (micro e macro ambiente). Esta análise é necessária para garantir a sobrevivência e o desenvolvimento da organização e isso só é possível quando se mapeia, classifica e examina as variáveis ambientais. A organização está inserida no microambiente e este no macro ambiente (Vasconcelos Filho, 1979).

A análise do ambiente interno corresponde a estrutura organizacional, à forma de gestão, à situação econômico-financeira, à cultura e clima organizacional, à flexibilidade e resiliência, à competitividade, aos recursos tecnológicos, ao capital intelectual, à política de crédito, à gestão de custo e formação de preços e diversos outros fatores que possibilitam analisar quais as forças e fraquezas da organização e se a mesma está mais fortalecida ou enfraquecida, pois isso é relevante nas relações com o micro e macro ambiente e formulação das estratégias organizacionais para mitigar as ameaças e aproveitar as oportunidades (Pontes, 2012; Vasconcelos Filho, 1979)

A análise do ambiente externo divide-se em dois, o micro e macro ambiente que influenciam direta e indiretamente sobre as organizações, e podem gerar momentos tempestivos ameaçadores ou oportunistas, obrigando os empreendedores a tomarem decisões emergenciais.

O microambiente é onde a empresa está inserida, ele envolve a empresa, por isso sua relação é direta com a organização e é composto por clientes (pessoas físicas e jurídicas), fornecedores e prestadores de serviços, concorrentes (diretos e indiretos, físicos e eletrônicos, nacionais e internacionais) e órgãos reguladores (entidades governamentais, sindicatos, associações de classe). É no microambiente em que ocorre as relações de

negociação entre clientes e fornecedores (envolvendo os poderes de barganha), a preocupação com a rivalidade entre os atuais concorrentes e com a entrada de novos concorrentes, além da ameaça de novos produtos e produtos substitutos, tudo isso é explicado pelas cinco forças de Porter (Pontes, 2012; Scherer *et al*, 2015)

O macroambiente contém e envolve o microambiente, as relações com as organizações acontecem de forma indireta, porém com impactos diretos sobre as empresas. Os elementos que compõem o macroambiente são economia (depressão, recessão, recuperação ou prosperidade; inflação ou deflação), política (decisões governamentais – federal, estadual e municipal), sociocultural (variações socioeconômica, mudanças nos estilos, hábitos de vida e valores, alterações na estrutura e sistema educacional), demográficos (densidade e mobilidade populacional, índice de natalidade e mortalidade, taxa de crescimento e diminuição populacional, composição e distribuição da população – sexo, idade, estrutura familiar), tecnologia (desenvolvimento e aquisição de tecnologias, mudanças tecnológicas e transferências de tecnologias) e meio ambiente (índices de poluição sonora e visual, atmosférica, hidrológica e solo, legislação, preservação e conservação do meio ambiente) (Vasconcelos Filho, 1979; Pontes, 2012; Scherer *et.al*, 2015).

Figura 2 – Análise Ambiental



Fonte: 89c8ed\_9534025eaad44d48a24311f550eb67ae~mv2.png

Para os empreendedores e gestores das MEI, ME e EPP, realizar a análise ambiental se faz necessário para sobrevivência, desenvolvimento e crescimento das organizações, fazendo parte do processo de Prever para Prover, pois os empreendedores e gestores que estão atentos ao que acontece no microambiente, levando em consideração toda a sua cadeia de abastecimento até o consumidor final, pode prever problemas como escassez de insumos, elevação de preços, quedas ou picos de demanda que podem afetar direta ou indiretamente seu negócio, pode se antecipar nas tomadas de decisões e ações a serem realizadas. Assim como com relação aos seus concorrentes e as estratégias adotadas, que podem ser ameaçadoras ou mesmo oportunistas. A análise ambiental é necessária e deve ser constante, não só localmente, mas de forma global, pois os impactos do ambiente global também podem afetar os MEI, ME e EPP se não estiverem devidamente preparados e informados.

#### **4 Análise SWOT**

A Análise SWOT (*Strengths, Weaknesses, Opportunities, Threats*), também conhecida como Análise FOFA (Forças, Oportunidades, Fraquezas, Ameaças) é uma ferramenta que foi desenvolvida para analisar as empresas (suas forças e fraquezas) e o ambiente onde a empresa está inserida (oportunista ou ameaçador). É uma das ferramentas mais utilizadas mundialmente por todas as empresas de todos os segmentos de mercado, portes e tamanho, relacionadas às estratégias corporativas (Ventura, Suquisaqui, 2020; Melo, Trindade, Ferreira, 2022).

Esta ferramenta está diretamente relacionada ao modelo de análise ambiental, pois para determinar as forças e fraquezas de uma empresa (análise do ambiente interno), o empreendedor ou gestor deve analisar internamente a organização de acordo com seus recursos, estrutura, cultura e clima organizacional, força de trabalho e capital intelectual, tecnologias, máquinas, equipamentos e capacidade produtiva, custos e preços, situação econômica e financeira, produtos e serviços e muitos outros fatores e recursos relacionados à organização para identificar quais são suas forças e como potencializá-las e quais são suas fraquezas e como mitiga-las (Melo, Trindade, Ferreira, 2022).

A análise se completa quando se verifica como está o ambiente externo da empresa (micro e macroambiente), através da análise das Oportunidades e Ameaças. As oportunidades são fatos que ocorreram ou estão por ocorrer no micro ou macro ambiente, que de alguma forma atuam de maneira positiva direta ou indireta para as organizações, favorecendo as

relações comerciais com clientes, fornecedores e vantagem competitiva com relação aos concorrentes. Por outro lado, as ameaças também são fatos que ocorreram ou estão por ocorrer no micro ou macro ambiente, que de alguma forma atuam de maneira negativa, prejudicial de forma direta ou indireta nas relações das empresas com seus clientes, fornecedores e ocasionando desvantagens competitivas se comparada aos concorrentes. Em ambos os casos outros fatores que estão presente com forte influência são a economia, a política, a legislação, a cultura, sociedade, tecnologia e meio ambiente (Melo, Trindade, Ferreira, 2022; Cardoso, Lima, Pereira, 2024).

Esta ferramenta possibilita ao empreendedor e aos gestores das MEI, ME e EPP uma análise aprofundada quanto à sua organização e ampla quanto ao ambiente que está inserida. A aplicação do contexto de prever para prover, está relacionada a análise do que está por vir, quais são os rumores, as tendências, as possibilidades de acontecimentos, quais os tipos de impactos e ações a serem tomadas. Isso só é possível quando o empreendedor passa a buscar as informações em fontes confiáveis como jornais, revistas, redes sociais, entre outras fontes, para que as ações possam acontecer no tempo adequado, resguardando os devidos resultados.

Figura 3 – Análise SWOT



Fonte: <https://conexao.pucminas.br/blog/dicas/swot-pessoal/>

## 5 Metodologia SMART

Elaborar objetivos e traçar metas para empresas não é uma tarefa simples, pois deve-se conhecer a estrutura e os recursos que a empresa

possui, determinando suas forças e fraquezas, saber analisar os cenários do micro e macro ambiente onde a organização está inserida, para identificar as ameaças e as oportunidades por meio das ferramentas de análise ambiental e SWOT.

A delimitação dos objetivos dá o direcionamento para onde a organização irá e as metas determinam como os objetivos serão alcançados por meio de plano de ações a serem realizadas de acordo com os prazos estipulados (SEBRAE (b), 2023). A estipulação de estratégias é essencial para o futuro das organizações e faz parte do processo de Prever para Prover.

Para a criação e o desenvolvimento dos objetivos e metas provenientes da estratégia organizacional muitas empresas MEI, ME e EPP recorrem ao auxílio de profissionais mais experientes, mas para que isso possa acontecer sem tanta dependência desses profissionais, pode-se usar a ferramenta SMART.

Essa ferramenta é um anagrama e do original em inglês que definem seus conceitos. *Specific* (específico), *Measurable* (mensurável), *Attainable* (alcançável), *Realistics* (realistas) ou *Relevant* (relevantes) e *Time* (tempo), ou seja, consecutivamente significam: objetivos específicos, mensuráveis, atingíveis, relevante e com um prazo determinado para atingi-los (Cardoso *et al.* 2018; Fernandes, *et.al.*,2022).

Esta ferramenta permite que o empreendedor ou gestor, de acordo com as devidas orientações possa estruturar sua estratégia de forma mais simples, fácil e objetiva, pois o entendimento e desenvolvimento de cada um dos requisitos permite direcionar a empresa de acordo com suas forças e fraquezas, em ambiente oportuno ou ameaçador.

Para que isso ocorra é necessário conhecer cada um dos critérios, conforme o SEBRAE (2023<sup>a</sup>):

### **S (Específica)**

Ao definir um objetivo, é preciso ser específico sobre o que se deseja alcançar. Pense sobre esse critério como uma missão: não é preciso detalhar como vai alcançá-lo, mas é importante responder questões como:

O que eu desejo alcançar?

Por que essa meta é importante?

Quem são os envolvidos?

Quais são os recursos necessários?

### **M (Mensurável)**

É importante que os seus objetivos sejam mensuráveis para que você possa medir o seu progresso e continuar motivado. Na hora de definir suas metas, procure responder questões como:

Quais são os resultados esperados, em termos quantitativos?

Como eu vou saber se minha meta foi alcançada?

Quais métricas podem ser usadas para acompanhar os resultados?

### **A (Atribuível)**

É necessário que a meta tenha um dono, seja um profissional ou uma equipe. É preciso especificar quem vai realizar as atividades necessárias para atingir o objetivo. Para tanto, responda a uma única questão:

Quais são as equipes ou pessoas responsáveis por alcançar a meta?

### **R (Realista)**

O empreendedor deve assegurar-se de que sua meta pode, de fato, ser atingida. É importante ter objetivos desafiadores para aumentar a motivação, mas quando eles são impossíveis de alcançar, podem acabar tendo o efeito oposto, frustrando a equipe. Para saber se a sua meta é realista, procure responder às seguintes questões:

Quão realista é o objetivo, considerando fatores diversos, como o orçamento disponível?

Tenho todos os recursos necessários para o alcance do objetivo?

### **T (Temporal)**

Todo objetivo precisa de um prazo. Caso contrário, você pode priorizar outros projetos e abandoná-lo pelo caminho. Essa é a ideia desse critério: evitar que tarefas do dia a dia entrem no caminho dos seus objetivos maiores, além de criar senso de urgência. Para garantir uma meta temporal, responda às seguintes perguntas:

Qual é o prazo final do projeto?

O que pode ser alcançado nesse período?

Como descrito acima, a metodologia SMART proporciona de forma simples, fácil e objetiva a idealização, planejamento e desenvolvimento dos objetivos, metas e planos de ação para toda e qualquer organização, principalmente para os MEI, ME e EPP, possibilitando o direcionamento futuro da organização em diversos cenários (oportunistas e ameaçadores), possibilitando prever os eventos que possam vir a acontecer e agir de forma preventiva.

Figura 4 – Metodologia SMART



Fonte: <https://vertile.com.br/wp-content/uploads/2020/03/image-8.png>

## 6 Dados – Informação – Conhecimento – Aprendizado

O último critério a ser abordado para a aplicação do Prever para Prover é a relação entre dados, informações, conhecimentos e aprendizado, pois aqui está toda a essência desta técnica.

Diariamente todos nós somos “bombardeados” por diversos dados, algo que ouvimos (rádio, TV ou qualquer pessoa) ou lemos (redes sociais, jornais, revistas, sites ou portais), que muitas vezes não faz sentido ou tem relevância, então não nos preocupamos em guardar na mente. Mas, quando esses dados fazem sentido, tem significância, conseguimos associá-los a outros dados previamente armazenados em nossa mente, podemos transformar isso em informação, algo que tem significado, lógica, coerência e importância. Quando associamos várias informações que nos proporcionam algo maior, temos o conhecimento, que é extremamente importante, pois é por meio do conhecimento que nos desenvolvemos intelectual e profissionalmente, proporcionando algo ainda maior, o aprendizado.

Isso significa que para a sobrevivência, desenvolvimento e crescimento de uma empresa, se faz necessário ficar atento ao que acontece não só localmente, mas globalmente, pois algo que se iniciou em outros locais ou países, pode de forma direta ou indireta afetar de forma positiva ou negativa sua empresa e o fato de estar atento aos dados, para realizar conexões e gerar informações, proporcionando conhecimento e aprendizado

proporciona ao empreendedor prever o que possa vir a acontecer para agir de forma preventiva.

A falta de informação ou pior a negligência a tal pode ocasionar sérios problemas às organizações, por isso esses é um dos elementos mais importantes da gestão de qualquer empresa de qualquer tamanho e ramo de atividade.

## **7 Considerações finais**

O Brasil é um país empreendedor onde o número de microempreendedores individuais, microempresas e empresas de pequeno porte cresce a cada ano, porém o percentual de empresas abertas que encerram suas atividades até o quinto ano vida varia entre 20% e 30% de ano a ano, por diversos motivos, mas o principal é o conhecimento para realizar a gestão destas empresas.

Administrar uma empresa, independente do porte, requer vários conhecimentos e habilidades, quanto maior for esse conhecimento obtido não somente por meio do ensino profissionalizante, técnico ou acadêmico, mas principalmente pela busca e análise das informações que são disponibilizadas em jornais (impressos, eletrônicos ou televisivos), sítios e portais de empresas e órgão de informação confiáveis, mais assertiva é a análise realizada quanto aos possíveis eventos que possam vir a acontecer que possam prejudicar ou potencializar os negócios das organizações.

Por este motivo, a previsão por meio de informações, conhecimentos, uso de ferramentas são relevantes para MEI, ME e EPP, proporcionado uma gestão melhor, mais segura e objetiva, pois por meio disto é possível a provisão, que são as ações antecipadas ou preventivas para proteger ou resguardar as empresas contra os impactos negativos ou favorecer e potencializar os resultados de forma positiva, possibilitando a sobrevivência e o crescimento sustentável das organizações.

## **Referências**

CARDOSO, A. L. L.; SOUZA, Y. B. M.; MARTINS, V. W. B.; PIMENTAL, F. Q. A. **Planejamento de metas para redução de falhas no processo de distribuição de uma empresa transportadora.** Revista Gestão Industrial, Ponta Grossa, v. 14, n. 2, p. 206-226, abr./jun.2018. Disponível em: <https://revistas.utfpr.edu.br/revistagi/article/viewFile/7048/5466>. Acesso em: 08 out. 2024.

CARDOSO, P. S.; LIMA, L. R.; PEREIRA, A. O Planejamento Estratégico como Ferramenta para Vantagem Competitiva: Análise da Aplicação da

SWOT na Gestão Empresarial. **Revista Multidisciplinar do Nordeste Mineiro**, v. 11, 2024.

EMPRESAS & NEGÓCIOS. **Microempreendedores Individuais estão mais otimistas com a economia, aponta pesquisa do Sebrae**. Portal GOV, 2024. Disponível em: <https://www.gov.br/empresas-e-negocios/pt-br/empreendedor/mais-noticias/microempreendedores-individuais-estao-mais-otimistas-com-a-econo>. Acesso em: : 08 out. 2024.

FERNANDES, R. M.; CARVALHO, J. I. B.; MONTEIRO, N. J.; ARAÚJO, V. L. C.; RODRIGUES, L. A. Avaliação da Qualidade e Proposta de Melhoria Através da Aplicação do SERVQUAL e Metas SMART em uma Clínica de Estética em Belém-PA. **Revista Latino-Americana de Inovação e Engenharia de Produção**, v. 10 n. 17 p. 26 – 48, 2022. Curitiba, Paraná.

FOSES, F. M.; BÜTTNER, T. J. M. The returns to education for opportunity entrepreneurs, necessity entrepreneurs, and paid employees. **Economics of Education Review**, 37 (2013) 66–84. Disponível em: The returns to education for opportunity entrepreneurs, necessity entrepreneurs, and paid employees - ScienceDirect. Acesso em: : 08 out. 2024.

GEM. Global Entrepreneurship Monitor - **Empreendedorismo no Brasil: 2023**. Brasil: Instituto Brasileiro de Qualidade e Produtividade - IBQP, 2021. Disponível em: <https://datasebrae.com.br/pesquisa-gem/>. Acesso em: : 08 out. 2024.

HAHN, D.; MINOLA, T.; BOSIO, G.; CASSIA, L. The impact of entrepreneurship education on university students' entrepreneurial skills: a family embeddedness perspective. **Small Business Economics**. (2020) 55:257–282.

KRÜGER, C.; BÜRGER, R. E.; MINELLO, I. F. O Papel Moderador da Educação Empreendedora Diante da Intenção Empreendedora. **E&G Economia e Gestão, Belo Horizonte**, v. 19, n. 52, Jan./Abr. 2019.

MELO, N. C. P.; TRINDADE, M. L. B.; FERREIRA, V. D. T. Aplicação do Business Model Canva e Análise SWOT: Contribuições para a Gestão Empresarial de um Microempreendedor. **Revista Fatec SEBRAE em Debate: Gestão, Tecnologias e Negócios** Vol. 09, N. 17, jul./dez. 2022.

PONTES, A. S. M. Análise do tema gestão estratégica para pequenas empresas prestadoras de serviços: uma revisão bibliográfica. **Navus - Revista de Gestão e Tecnologia**. Florianópolis, SC, v. 2, n. 2, p. 26 - 32, jul./dez. 2012.

SCHERER, F. L.; PIVETA, M. N.; BOEMO, R. V.; GOMES, F. N.; SANTOS, M. B. Análise do Ambiente de Marketing: Um estudo aplicado em uma Cooperativa do Setor de Agronegócios da Região Centro-Oeste do Rio

Grande do Sul. **Revista de Gestão e Organizações Cooperativas – RGC**, Santa Maria, RS, v.2, n.4, jul./dez. 2015.

SEBRAE. **O que é meta SMART e como definir em sua empresa**. Portal SEBRAE, Finanças - Gestão Financeira. Janeiro, 2023b.

SEBRAE. **Defina os objetivos para sua empresa com a metodologia SMART**. Portal SEBRAE, Empreendedorismo - Comportamento Empreendedor. Fevereiro, 2023b.

VASCONCELOS FILHO, P. Análise Ambiental para o Planejamento Estratégico. **Revista de Administração de Empresas**, Rio de Janeiro, 19(2):115-127, abr./jun. 1979. Disponível em:

[scielo.br/j/rae/a/cnJRg9LR4476DHZKy8Sp4pR/?format=pdf&lang=pt](https://scielo.br/j/rae/a/cnJRg9LR4476DHZKy8Sp4pR/?format=pdf&lang=pt).  
Acesso em: : 08 out. 2024.

VALOR ECONÔMICO. Planejamento: 29% das microempresas fecham após cinco anos. **Portal Valor Econômico**, 2022. Disponível em: <https://valor.globo.com/patrocinado/dino/noticia/2022/11/03/planejamento-29-das-microempresas-fecham-apos-cinco-anos.ghtml>. Acesso em:

VENTURA, K. S.; SUQUISAQUI, A. B. V. Aplicação de ferramentas SWOT e 5W2H para análise de consórcios intermunicipais de resíduos sólidos urbanos. **Ambiente Construído**, Porto Alegre, v. 20, n. 1, p. 333-349, jan./mar. 2020.

## **Contabilidade Pública**

---

**Luiz Alberto dos Santos<sup>1</sup>**

Para que possamos falar sobre contabilidade pública, precisamos primeiro entender o que são entidades do setor público.

*Entidade do Setor Público:* órgãos, fundos e pessoas jurídicas de direito público ou que, possuindo personalidade jurídica de direito privado, recebam, guardem, movimentem, gerenciem ou apliquem dinheiros, bens e valores públicos, na execução de suas atividades. Equiparam-se, para efeito contábil, as pessoas físicas que recebam subvenção, benefício, ou incentivo, fiscal ou creditício, de órgão público. (Redação dada pela Resolução CFC nº. 1.268/09).

De acordo com Lima e Castro (2009, p.1-2), define-se contabilidade pública como:

[...] o conhecimento especializado da Ciência Contábil que aplica no processo gerador de informações os conceitos, princípios e normas contábeis na gestão patrimonial de uma entidade governamental, de sorte a oferecer à sociedade informações amplas e acessíveis sobre a gestão da coisa pública.

Para Cherman e Nascimento (2007, p. 85), a contabilidade pública deve ser considerada como um sistema de informação e avaliação destinado a prover usuários com demonstrações e análises de natureza orçamentária, econômica, financeira, física e industrial.

Para Lima e Castro (2009, p.3), os objetivos da Contabilidade voltada para a Administração Pública são:

- registrar a previsão das receitas e afiação das despesas constantes dos orçamentos públicos anuais;
- registrar todos os Ativos (bens e direitos), como créditos, as aquisições para revenda, os empréstimos concedidos, os financiamentos, os títulos e valores, os estoques, entre outros; e todos os Passivos (obrigações), como os precatórios, as provisões passivas, o imposto de renda, as contribuições a pagar e outros passivos pertencentes ao ente público;

---

<sup>1</sup> Pós Graduado em Contabilidade, Auditoria e Controladoria. – Docente na Unip Campinas. E-mail: luiz.santos@docente.unip.br

- escriturar e efetuar o acompanhamento da execução orçamentária e financeira das receitas e despesas;
- controlar as operações de crédito, a dívida ativa e as obrigações do ente público;
- apresentar as variações patrimoniais, ressaltando o valor do patrimônio;
- fornecer informações aos gerentes públicos e à sociedade, em geral, sobre o desempenho fiscal dos entes públicos, principalmente, sobre aos preceitos versando acerca da disciplina fiscal agregada;
- fornecer dados sobre os entes públicos à Contabilidade Nacional (estatísticas econômicas do país);
- disponibilizar informações que auxiliem a medir o desempenho de estruturas e programas de governo.

A contabilidade é regida por uma série de normas e regulamentos, nossa contabilidade está baseada na Lei 6.404/76, além das NBC T e CPC. No entanto há atividades que são regidas por normas próprias, como é o caso das entidades públicas, que são regidas pela Lei 4320/64, e são obrigadas a adotar um plano de contas padrão que consta no Manual Plano de Contábeis Aplicadas ao Setor Público – MPCAPS que deve ser observado pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios que tem a finalidade de padronizar as demonstrações contábeis. Essas entidades também estão obrigadas a seguir as normas de contabilidade editadas pelo Conselho Federal de Contabilidade aplicando-se a elas as NBCs T, mais precisamente as NBC T 16 – Normas Brasileiras de Contabilidade aplicadas ao setor público.

NBC	Resolução CFC	Nome da Norma	IFAC
<b>NBC TSP ESTRUTURA CONCEITUAL</b>	DOU 04/10/16	Estrutura Conceitual para Elaboração e Divulgação de Informação Contábil de Propósito Geral pelas Entidades do Setor Público	Conceptual Framework
<b>NBC TSP 01</b>	DOU 28/10/16	Receita de Transação sem Contraprestação	IPSAS 23
<b>NBC TSP 02</b>	DOU 28/10/16	Receita de Transação com Contraprestação	IPSAS 9
<b>NBC TSP 03</b>	DOU 28/10/16	Provisões, Passivos Contingentes e Ativos Contingentes	IPSAS 19
<b>NBC TSP 04</b>	DOU 06/12/16	Estoques	IPSAS 12
<b>NBC TSP 05</b>	DOU 06/12/16	Contratos de Concessão de Serviços Públicos: Concedente	IPSAS 32
<b>NBC TSP 06</b>	DOU 28/9/17	Propriedade para Investimento	IPSAS 16
<b>NBC TSP 07</b>	DOU 28/9/17	Ativo Imobilizado	IPSAS 17
<b>NBC TSP 08</b>	DOU 28/9/17	Ativo Intangível	IPSAS 31
<b>NBC TSP 09</b>	DOU 28/9/17	Redução ao Valor Recuperável de Ativo Não Gerador de Caixa	IPSAS 21
<b>NBC TSP 10</b>	DOU 28/9/17	Redução ao Valor Recuperável de Ativo Gerador de Caixa	IPSAS 26

## *Educação, Direito e Gestão Empresarial*

<b>NBC TSP 11</b>	DOU 31/10/18	Apresentação das Demonstrações Contábeis	IPSAS 1
<b>NBC TSP 12</b>	DOU 31/10/18	Demonstração dos Fluxos de Caixa	IPSAS 2
<b>NBC TSP 13</b>	DOU 31/10/18	Apresentação de Informação Orçamentária nas Demonstrações Contábeis	IPSAS 24
<b>NBC TSP 14</b>	DOU 31/10/18	Custos de Empréstimos	IPSAS 5
<b>NBC TSP 15</b>	DOU 31/10/18	Benefícios a Empregados	IPSAS 39
<b>NBC TSP 16</b>	DOU 31/10/18	Demonstrações Contábeis Separadas	IPSAS 34
<b>NBC TSP 17</b>	DOU 31/10/18	Demonstrações Contábeis Consolidadas	IPSAS 35
<b>NBC TSP 18</b>	DOU 31/10/18	Investimento em Coligada e em Empreendimento Controlado em Conjunto	IPSAS 36
<b>NBC TSP 19</b>	DOU 31/10/18	Acordos em Conjunto	IPSAS 37
<b>NBC TSP 20</b>	DOU 31/10/18	Divulgação de Participações em Outras Entidades	IPSAS 38
<b>NBC TSP 21</b>	DOU 31/10/18	Combinações No Setor Público	IPSAS 40
<b>NBC TSP 22</b>	DOU 28/11/19	Divulgação sobre Partes Relacionadas	IPSAS 20
<b>NBC TSP 23</b>	DOU 28/11/19	Políticas Contábeis, Mudança de Estimativa e Retificação de Erro	IPSAS 3
<b>NBC TSP 24</b>	DOU 28/11/19	Efeitos das Mudanças nas Taxas de Câmbio e Conversão de Demonstrações Contábeis	IPSAS 4
<b>NBC TSP 25</b>	DOU 28/11/19	Evento Subsequente	IPSAS 14
<b>NBC TSP 26</b>	DOU 26/11/19	Ativo Biológico e Produto Agrícola	IPSAS 27
<b>NBC TSP 27</b>	DOU 04/11/20	Informações por Segmento.	IPSAS 18
<b>NBC TSP 28</b>	DOU 04/11/20	Divulgação de Informação Financeira do Setor Governo Geral.	IPSAS 22
<b>NBC TSP 29</b>	DOU 04/11/20	Benefícios Sociais.	IPSAS 42
<b>NBC TSP 30</b>	DOU 10/12/21	Instrumentos Financeiros: Apresentação.	IPSAS 28
<b>NBC TSP 31</b>	DOU 10/12/21	Instrumentos Financeiros: Reconhecimento e Mensuração.	IPSAS 41
<b>NBC TSP 32</b>	DOU 10/12/21	Instrumentos Financeiros: Reconhecimento e Mensuração (Contabilidade de Hedge - Aplicação Residual).	IPSAS 29
<b>NBC TSP 33</b>	DOU 10/12/21	Instrumentos Financeiros: Divulgações.	IPSAS 30
<b>NBC TSP 34</b>	DOU 10/12/21	Custos no Setor Público.	não há
<b>CTSP 01</b>	DOU 25/05/23	Provisões, Passivos Contingentes e Ativos Contingentes.	não há
<b>CTSP 02</b>	DOU 19/06/24	Notas Explicativas	não há

Fonte: <https://cfc.org.br/tecnica/normas-brasileiras-de-contabilidade/nbc-tsp-do-setor-publico/>. Acesso: 21 nov. 2024.

Diante das novas normas contábeis, as entidades públicas estão sujeitas a adoção de um novo plano de contas, novo regime contábil, novos procedimentos contábeis, novas demonstrações, além da implantação de um sistema de custos.

A entidades públicas devem elaborar de acordo com o MCASP, exigidas através da Lei 4320/64, são elas:

- a. Balanço Patrimonial;
- b. Balanço Orçamentário;
- c. Balanço Financeiro;
- d. Demonstração das Variações Patrimoniais;
- e. Demonstração dos Fluxos de Caixa;
- f. Demonstração das Mutações do Patrimônio Líquido (exigida apenas para as estatais não-dependentes).

### **Balanço orçamentário**

A NBC TSP 13 – Apresentação de Informação Orçamentária nas Demonstrações Contábeis determina que a comparação dos valores orçados com os valores realizados decorrentes da execução do orçamento deve ser incluída nas demonstrações contábeis das entidades que publicam seu orçamento aprovado, obrigatória ou voluntariamente, para fins de cumprimento das obrigações de prestação de contas e responsabilização (accountability) das entidades do setor público.

Ainda a Lei 4.320/1964 prevê a elaboração do Balanço Orçamentário<sup>5</sup> e dispõe que ele demonstrará as receitas e despesas previstas em confronto com as realizadas.

O Balanço Orçamentário é composto por:

- a. Quadro Principal;
- b. Quadro da Execução dos Restos a Pagar Não Processados; e
- c. Quadro da Execução dos Restos a Pagar Processados.

O Balanço Orçamentário demonstrará as receitas detalhadas por categoria econômica e origem, especificando a previsão inicial, a previsão atualizada para o exercício, a receita realizada e o saldo, que corresponde ao excesso ou insuficiência de arrecadação. Demonstrará, também, as despesas por categoria econômica e grupo de natureza da despesa, discriminando a dotação inicial, a dotação atualizada para o exercício, as despesas empenhadas, as despesas liquidadas, as despesas pagas e o saldo da dotação.

### **Balanço financeiro**

O Balanço Financeiro (BF) 9 evidencia as receitas e despesas orçamentárias, bem como os ingressos e dispêndios extraorçamentários, conjugados com os saldos de caixa do exercício anterior e os que se transferem para o início do exercício seguinte.

O Balanço Financeiro é composto por um único quadro que evidencia a movimentação financeira das entidades do setor público, demonstrando:

- a. a receita orçamentária realizada e a despesa orçamentária executada, por fonte / destinação de recurso, discriminando as ordinárias e as vinculadas;
- b. os recebimentos e os pagamentos extraorçamentários;
- c. as transferências financeiras recebidas e concedidas, decorrentes ou independentes da execução orçamentária, destacando os aportes de recursos para o RPPS; e
- d. o saldo em espécie do exercício anterior e para o exercício seguinte.

O Balanço Financeiro possibilita a apuração do resultado financeiro do exercício.

Para Motta (2009), o balanço financeiro deve demonstrar todos os recursos financeiros que ingressaram no órgão e os que foram desembolsados por ele, ou seja, levando-se em consideração o saldo inicial, deveremos adicionar as entradas de numerário do exercício atual sob a forma de receita orçamentária e ingressos extraorçamentários; e diminuir as saídas de numerário do exercício atual sob a forma de despesa orçamentária e dispêndios extraorçamentários, chegando ao saldo final ou atual.

### **Balanço patrimonial**

O Balanço Patrimonial 14 é a demonstração contábil que evidencia, qualitativa e quantitativamente, a situação patrimonial da entidade pública por meio de contas representativas do patrimônio público, bem como os atos potenciais, que são registrados em contas de compensação (natureza de informação de controle).

A Lei nº 4.320/1964 confere viés orçamentário ao Balanço Patrimonial ao separar o ativo e o passivo em dois grupos, Financeiro e Permanente, em função da dependência ou não de autorização legislativa ou orçamentária para realização dos itens que o compõem.

A fim de atender aos novos padrões da Contabilidade Aplicada ao Setor Público (CASP), as estruturas das demonstrações contábeis contidas nos anexos da Lei nº 4.320/1964 foram alteradas pela Portaria STN nº 438/2012.

Assim, de modo a atender às determinações legais e às normas contábeis vigentes, atualmente o

Balanço Patrimonial é composto por:

- a. Quadro Principal;
- b. Quadro dos Ativos e Passivos Financeiros e Permanentes;

- c. Quadro das Contas de Compensação (controle); e
- d. Quadro do Superávit / Déficit Financeiro.

Para Motta (2009), a análise do balanço patrimonial tem como principal objetivo a preparação dos indicadores que irão servir de suporte para a avaliação da gestão do patrimônio.

### **Demonstração das variações patrimoniais**

A Demonstração das Variações Patrimoniais (DVP) evidenciará as alterações verificadas no patrimônio, resultantes ou independentes da execução orçamentária, e indicará o resultado patrimonial do exercício.

Apesar de possuir nomenclaturas diferentes da utilizada na contabilidade comercial, a DVP tem a mesma finalidade que é a de demonstrar as várias ocorridas no patrimônio líquido das entidades Públicas.

### **Demonstração do fluxo de caixa**

A Demonstração dos Fluxos de caixa e foi elaborado com base na NBC TSP 12.

A Demonstração dos Fluxos de Caixa (DFC) apresenta as entradas e saídas de caixa e as classifica em fluxos operacional, de investimento e de financiamento.

A DFC tem como objetivo identificar:

- a. as fontes de geração dos fluxos de entrada de caixa;
- b. os itens de consumo de caixa durante o período das demonstrações contábeis; e
- c. o saldo do caixa na data das demonstrações contábeis.

A informação dos fluxos de caixa permite aos usuários avaliar como a entidade do setor público obteve recursos para financiar suas atividades e a maneira como os recursos de caixa foram utilizados.

### **Demonstração das mutações do patrimônio líquido**

A Demonstração das Mutações no Patrimônio Líquido (DMPL) demonstrará a evolução (aumento ou redução) do patrimônio líquido da entidade durante um período.

A DMPL é uma demonstração que apresenta as diversas alterações ocorridas no Patrimônio Líquido apresentando as movimentações ocorridas no período, inclusive aquelas que não passam pelo resultado do período.

## **Notas explicativas**

Notas explicativas são informações adicionais às apresentadas nos quadros das DCASP e são consideradas parte integrante das demonstrações.

As notas explicativas tem como objetivo ajudar aos usuários que não entendem ou não possuem conhecimento da contabilidade a entender melhor as informações e os números contidos nas demonstrações contábeis.

## **Orçamento**

Os Estados devem elaborar o orçamento, esta exigência está contida na Constituição Federal, é através dele que os órgãos públicos definem os níveis de tributação e de outras receitas. O orçamento deve observar as Leis e seu cumprimento é acompanhado pelo Tribunal de Contas, que ao encerrar o exercício emite um parecer sobre o cumprimento das contas públicas. É comum vermos na mídia que o Tribunal de Contas reprovou a execução orçamentária de alguns órgãos públicos. A Lei de Responsabilidade Fiscal visa o cumprimento das metas fiscais, mais não dá muita importância aos programas sociais, o que importa de fato é o controle financeiro.

## **Classificação da receita orçamentária**

A receita orçamentária das Entidades Públicas devem seguir uma classificação obrigatória por todos os entes da Federação, seja União, Estado, Distrito Federal ou Municípios. Essa padronização a elaboração da Contabilidade Pública, fazendo com que os Demonstrativos sejam iguais, por exemplo, para todos os municípios, facilitando assim suas informações para fins de análise e comparação com outros municípios.

As receitas orçamentárias são classificadas em segundo os seguintes critérios:

- a. Natureza;
- b. Fonte / Destinação dos Recursos; e
- c. Indicador de Resultado Primário

A classificação da receita é realizada de acordo com a codificação do plano de contas PCASP, que através da classificação utilizada é possível saber que tipo de receita está sendo registrada.

Por exemplo temos a seguinte conta contábil: 1.1.1.3011.1, onde teríamos:

1. Categoria Econômica - Receita Corrente

1.1. Origem – Impostos, Taxas e Contribuições

1.1.1. Espécie – Impostos

3011. Desdobramento – Impostos sobre a Renda de Pessoa Física

1. Tipo – Principal

**Conceito de receita pública**

Considera-se receita pública “todas as entradas de recursos não passíveis de devolução, auferidos pelo Poder Público, em qualquer esfera governamental, para alocação e cobertura das despesas públicas” (LIMA, CASTRO, 2009, p. 88).

Já para Crepaldi e Crepaldi (2013, p. 53), a receita pública são ingressos de caráter não devolutivo, representado pelo conjunto de todos os recursos financeiros arrecadados, de qualquer fonte, notadamente de tributos, para fazer face às despesas orçamentárias.

A Lei 4.430/64 em seu parágrafo 1º e 2º do artigo 11, classifica as receitas orçamentárias em duas categorias, em Receitas Correntes e Receitas de Capital.

As Receitas Correntes são arrecadadas dentro do exercício financeiro e tem como finalidade financiar os programas públicos, já as Receitas Correntes são provenientes da realização dos recursos públicos através da constituição de dívidas e da aquisição de bens e diretos.

Atualmente a contabilidade pública deve observar para o registro orçamentário das receitas como valores dos impostos a receber e para as obrigações observar o fato gerador, obedecendo assim o regime de competência.

Os códigos da Origem das Receitas correntes e de capital de acordo com a Lei 4.320/64, são:

Origem da Receita	
<b>1 Receitas Correntes</b>	<b>2 Receitas de Capital</b>
<b>7 Receita Correntes Intraorçamentárias</b>	<b>8 Receitas de Capital Intraorçamentárias</b>
1 Impostos, Taxas e Contribuições de Melhoria	1 Operações de Crédito
2 Contribuições	2 Alienação de Bens
3 Receita Patrimonial	3 Amortização de Empréstimos
4 Receita Agropecuária	4 Transferências de Capital
5 Receita Industrial	9 Outras Receitas de Capital
6 Receita de Serviços	
7 Transferências Correntes	
9 Outras Receitas Correntes	

Fonte: MPCASP, 8º ed., p. 37.

## **Etapas da receita orçamentária**

A receitas orçamentária passa por quatro etapas que são: previsão, lançamento, arrecadação e recolhimento.

A previsão da receita é realizada utilizando várias metodologias de projeção e está contida na Lei Orçamentária Anual (LOA), que deve observar as normas técnicas e legais e principalmente a Lei de Responsabilidade Fiscal.

O lançamento consiste em identificar o crédito fiscal e a pessoa devedora de acordo com o que estabelece o artigo 142 do Código Tributário Nacional.

A arrecadação por sua vez é o ato em que a pessoa devedora comparece a instituições financeiras ou de outra forma fazem o pagamento do débito.

Já o recolhimento ocorre quando esses agentes financeiros repassam aos cofres públicos os valores por eles arrecadados.

## **Despesas públicas**

A despesa orçamentária é fixada no orçamento e tem como objetivo bancar o funcionamento da máquina pública, os quais são realizados com o objetivo de custear os serviços públicos prestados a sociedade.

Assim como a receita, a despesa pública também segue uma estrutura e codificação que busca apresentar onde os recursos arrecadados são aplicados. As despesas também são divididas em duas categorias econômicas sendo despesas correntes e despesas de capital.

As despesas correntes são aquelas geradas pela atividade operacional do ente público, por exemplo o pagamento dos funcionários, gastos com segurança, etc.

Já as despesas de capital estão voltas a formação do patrimônio público, normalmente são utilizadas para a formação do ativo imobilizado, investimentos e ativo intangível.

A despesa pública tem duas etapas fundamentais que o planejamento que abrange a os planos de ações do governo e a fixação da despesa onde são definidos os limites para o gasto público.

Ainda para realização da despesa orçamentária, deve ser observada três etapas que são de acordo com a Lei 4.320/64: empenho, liquidação e pagamento.

O empenho consiste na criação da obrigação de pagamento para o Estado, que deve fazer uma reserva orçamentária para essa finalidade, através da emissão de uma Nota de Empenho, na qual deve conter os dados do credor, além do valor das despesas a ser realizada.

A liquidação consiste na apresentação de toda a documentação necessária por parte do credor para que possa receber pelos serviços prestados ou bens entregues. Nessa etapa toda a documentação será analisada com o objetivo de apurar a quem deve ser pago, o valor a ser pago, se há contrato, nota de empenho e outras checagens que confirmam o dever de pagar ao credor.

O pagamento por sua vez é o ato de liquidar a despesa, liquidando dessa forma a obrigação junto ao credor, o que é feito através de ordens de pagamento ou crédito em conta.

A Lei 4.320/64 em seu artigo 35 estabelece que pertencem ao exercício as despesas nele legalmente empenhadas.

Como já visto nos tópicos acima os entes Públicos devem manter um certo equilíbrio entre a Receita Prevista e a Despesa Fixada, fazendo com que o orçamento seja equilibrado, e esteja de acordo com a leis e regulamentos para a elaboração do orçamento anual.

A contabilidade pública, assim como a contabilidade comercial tem por obrigação registrar todos os atos e fatos ocorridos no período partindo do orçamento aprovado e sancionado pelos seus governantes.

Também verificamos que a contabilidade vem passando por uma série de alterações, as quais visam adequar a contabilidade as normas internacionais, com o objetivo de padronizar as demonstrações contábeis. Os Estados não podiam ficar de fora dessa, uma vez que as normas contábeis são para todos. Com o objetivo de adequar a contabilidade pública as normas internacionais, foram alteradas várias normas para que isso fosse possível.

A Portaria nº. 184/08, editada pelo Ministério da Fazenda, que dispõe sobre as diretrizes a serem observadas no setor público quanto aos procedimentos, práticas, elaboração e divulgação das demonstrações contábeis, de forma a torná-las convergentes com as Normas Internacionais de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público

Também foi criado o Comitê Gestor da Convergência no Brasil, que desenvolveu ações para promover a convergência das Normas Brasileiras de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público, às normas internacionais, as quais já estão em vigor como o plano de contas único.

Cabe aqui observar que não só as empresas regidas pela lei 6.404/76 estão obrigadas a seguir as normas internacionais, mais como mencionado

nos parágrafos anteriores, essa obrigação passou a fazer parte das empresas públicas.

A aplicação da Lei é um fato que deve ser observado por todos, não simplesmente por alguns seguimentos, já que a padronização da contabilidade tem como objetivo adequar as demonstrações contábeis a níveis mundiais.

As informações contábeis são importantes, pois fornecem informações relevantes a respeito da situação financeira e desempenho das entidades públicas. Como nas demais empresas as informações são importantes para os usuários, seja ele contribuinte, bancos, prestadores, que podem se valor das informações fornecidas para tomada de decisão. A transparência nos órgãos públicos é exigida, de forma que seus demonstrativos contábeis se encontram divulgados nos seus sites, porém o interesse por parte dos contribuintes e a complexidade das informações fazem que poucos acessem o conteúdo disponibilizado.

## **Referências**

Contabilidade Pública: A nova Contabilidade Pública Municipal. – Brasília: CNM, 2012.

Site CFC: <https://cfc.org.br/tecnica/normas-brasileiras-de-contabilidade/nbc-tsp-do-setor-publico/>. Acesso 21/11/2024

CREPALDI, S. A.; CREPALDI, G. S. **Orçamento Público**: planejamento, elaboração e controle. São Paulo: Saraiva, 2013.

LIMA, D. V. de; CASTRO, R. G. de. **Contabilidade pública**: integrando União, Estados e Municípios (Siafe e Siafen). 3. ed. 2. Reimp. São Paulo: Atlas, 2009.

MOTA, F. G. L. **Contabilidade Aplicada ao Setor Público**. Brasília: autor-editor, 2009.

NASCIMENTO, L. do; CHERMAN, B. **Contabilidade Pública**. Rio de Janeiro: Ferreira, 2007.

SILVA, L M da. **Contabilidade Governamental**: um enfoque administrativo da nova contabilidade pública. São Paulo: Atlas, 2011.

## ***Administração e Contabilidade: parceria gerando sucesso***

---

***Fábio dos Santos Ferreira<sup>1</sup>***

### **Administração e Contabilidade – parceria gerando sucesso.**

Enquanto o administrador é responsável por gerenciar a empresa em todas as demandas, com decisões estratégicas e operacionais, o contador é responsável pela gestão financeira e contábil. Contudo, estes profissionais devem estar alinhados a saúde financeira, lucratividade e eficiência operacional.

Observa-se a seguir, exemplos triviais de excelentes práticas que estes profissionais podem se ajudar:

O contador apresenta dados financeiros que indicam a necessidade de redução de custos, e o administrador usa esses dados para tomar decisões sobre ajustes e reestruturações organizacionais.

Para construir orçamentos o administrador é municiado pelo contador de históricos de receitas e de despesas, o que facilita projeções que vão atender os planejamentos de crescimento.

Quando o contador observa um risco fiscal, o administrador deve tomar medidas corretivas de ajustes tributários ou até práticas contábeis mais direcionadas para garantir a conformidade.

Ao se avaliar um projeto específico, o contador apresenta uma análise do retorno sobre os investimentos, e o administrador decide se deve continuar, expandir ou abandonar o projeto com base nesses resultados financeiros.

Analisando o fluxo de caixa, o contador pode alertar o administrador sobre um risco potencial, indicando que o administrador tome ações, tais como, renegociar os prazos de pagamento com fornecedores ou até buscar fontes extraordinárias de recursos.

---

<sup>1</sup> Pós-Graduado em Didática e Metodologia para o Ensino Superior e MBA em Gestão Empresarial. Professor na Universidade Paulista, na Faculdade Anhanguera e na Escola Superior de Administração, Marketing e Comunicação. E-mail: fabiosferreira080465@gmail.com

O administrador apresenta mecanismos de controle e gestão ao contador, que oportuniza facilidades operacionais e ganhos de tempos em tarefas.

Em síntese, a colaboração entre o administrador de empresas e o contador é fundamental para garantir o sucesso de qualquer organização, de qualquer porte e em qualquer segmento, principalmente porque estão voltados ao alcance dos objetivos estratégicos e a sustentabilidade do negócio.

Esta abordagem está baseada nos quatorze Princípios Fundamentais da Administração, onde será destacado sua importância na Contabilidade e, da mesma forma, baseada nos sete Princípios Fundamentais da Contabilidade sua importância na Administração.

“O planejamento é uma das melhores maneiras de se introduzir deliberadamente mudanças e inovação dentro das empresas, sob uma forma previamente definida e programada” (Chiavenato, 2007, p. 168).

Sendo assim, os quatorze princípios fundamentais da administração são orientações gerais e flexíveis, já que podem ser adaptáveis as características de cada organização. Esses princípios foram elaborados e estruturados por pensadores como Henri Fayol (1841-1925) e Frederick Taylor (1856-1915), além de outros estudiosos da administração com o passar dos tempos.

Na sequência, trataremos de como estes quatorze princípios fundamentais da administração são fundamentais para a contabilidade nas organizações.

### **Princípio do planejamento**

Fundamental para a contabilidade porque ele orienta as ações contábeis, garantindo que os registros, relatórios e análises financeiras estejam alinhados com os objetivos estratégicos da organização. Abaixo, são listados alguns dos principais motivos pelos quais o planejamento é importante para a contabilidade:

- Transparências nos objetivos contábeis.
- Alinhamento com o planejamento estratégico.
- Previsão das necessidades.
- Suporte às decisões estratégicas, táticas e operacionais.
- Elaboração de orçamentos.
- Gestão e monitoramento de resultados

- Cumprimento de legislação.
- Propostas de soluções para redução de riscos.
- Controle de gastos.
- Otimização dos recursos.
- Criação de indicadores financeiros para serem medidos e comprados.
- Oportunidades de previsão de investimentos.
- Elaboração do planejamento tributário.
- Melhoria na comunicação interna.
- Agilidade operacional.

Ou seja, o planejamento é o pilar de sustentação para que a contabilidade possa executar suas atividades contábeis, sem comprometer sua eficácia e entregando, confiabilidade, precisão e estrutura.

### **Princípio da organização**

Estabelece uma estrutura adequada de responsabilidades e a organização dos recursos financeiros. Também entrega controle eficiente e preciso das informações contábeis. A seguir, estão os principais motivos pelos quais a organização é essencial para a contabilidade:

- Definição de atividades dentro do processo.
- Eficácia operacional.
- Agilidade e precisão dos dados financeiros.
- Informações acessíveis e organizadas.
- Recursos alocados corretamente.
- Redução de riscos financeiros.
- Controle orçamentário,
- Monitoramento dos gastos.
- Garantia de utilização adequada dos recursos.
- Alinhamento com a legislação.
- Informações disponíveis e auditáveis.
- Relatórios contábeis atualizados e confiáveis.
- Clareza dos resultados financeiros.

- Segregação de funções.
- Controle realizados de maneira correta.
- Integração com outros processos na organização.
- Alinhamento estratégico.
- Facilidade na adaptação frente as mudanças.
- Geração de respostas mais rápidas.

Em resumo, garanta uma estrutura clara e eficiente, onde as responsabilidades e os recursos são bem gerenciados.

### **Princípio da direção**

Aqui o foco é liderar, motivar e coordenar a equipe para alcançar os objetivos. A seguir, os principais motivos pelos quais a direção é importante para o sucesso da contabilidade:

- Garantia que procedimentos e práticas sejam seguidas corretamente.
- Produtividade em alta.
- Engajamento.
- Integração entre os processos internos.
- Decisões estratégicas confiáveis.
- Soluções de problemas.
- Gestão de conflitos.
- Projeções à médio e longo prazos.
- Criação de indicadores de performance.
- Cumprimento de normas.
- Promover inovações.
- Criação de melhorias contínuas.
- Transparência na comunicação.

Sendo assim, é visível que o princípio da direção proporciona ao líder, coordenação e motivação necessárias para que as operações contábeis sejam eficazes, alinhadas aos objetivos organizacionais e conformes com as normas legais.

### **Princípio do controle**

Este, trata de monitorar e avaliar o desempenho das atividades organizacionais para garantir que os objetivos sejam alcançados. O controle contábil assegura que as práticas contábeis e financeiras sejam realizadas com eficiência, conformidade e transparência, além de contribuir para a tomada de decisões estratégicas e a prevenção de erros. Aqui seguem os principais motivos pelos quais o princípio do controle é fundamental para a contabilidade:

- Monitoramento dos registros.
- Segregação de funções.
- Auditoria.
- Avaliação de resultados.
- Confiança nas informações.
- Legislação atendida em conformidade.
- Identificação de oportunidade de redução de gastos.
- Documentação transparente.
- Projeções realistas e bem dimensionadas.
- Oportunidade de correções dos desvios.
- Acesso as informações pelas partes interessadas.

Então, o princípio do controle entrega precisão, transparência, conformidade e eficiência, minimizando riscos e contribui para a sustentabilidade do negócio.

### **Princípio do divisão do trabalho**

É o fracionamento das tarefas, em partes menores e específicas, para aumentar a eficiência. Esse princípio permite que o trabalho seja distribuído de forma organizada, com cada colaborador ou setor especializado em uma parte do processo, resultando em maior agilidade, precisão e eficácia nas operações contábeis. A seguir, os principais motivos pelos quais a divisão do trabalho é importante para a contabilidade:

- Funções com seus respectivos especialistas.
- Atividades com foco.
- Detalhes sendo tratados com suas devidas importâncias.
- Resultados sendo tratados individualmente.

- Melhoria no atendimento das normas e regras.
- Agilidade nas operações.
- Melhoria na utilização de ferramentas administrativas específicas.
- Treinamento e capacitação mais frequentes.
- Facilidade de identificação de problemas e oportunidades.
- Planejamento mais específico, detalhado e objetivo.

Em resumo, o princípio da divisão do trabalho permite que as funções contábeis sejam realizadas de maneira mais especializada e eficiente. Esse princípio facilita a gestão financeira e proporciona informações mais confiáveis para a tomada de decisões estratégicas.

### **Princípio da autoridade e responsabilidade**

Este princípio oferece ao contador à relação entre o poder para tomar decisões e a obrigação de cumprir suas conseqüentes responsabilidades. Além é claro de garantir a eficácia organizacional. Na contabilidade nas empresas, esse princípio é essencial, pois garante a organização, o cumprimento das obrigações fiscais e a gestão eficaz das finanças. Na seqüência as principais razões pelas quais o princípio da autoridade e responsabilidade é importante para a contabilidade:

- Estabelecer quem é responsável por cada tarefa contábil.
- Responsabilidade de garantir que se cumpra todas as normas contábeis e fiscais.
- Supervisionar e controlar processos.
- Redução de erros e riscos.
- Decisões corretas baseadas em dados fidedignos.
- Prestação de contas com agilidade e bem informadas.
- Inibição de conflitos com responsabilidades definidas.
- Ações alinhadas e orientadas pela liderança.
- Monitoramento das finanças.
- Oportunidade de criação de objetivos e metas.
- Geração de registros e relatórios auditáveis.

Concluindo, este princípio define claramente quem pode tomar decisões financeiras e quem é responsável por garantir que essas decisões

sejam implementadas corretamente. Além disso, promove a confiança das partes interessadas, contribuindo para o sucesso financeiro da organização.

### **Princípio da disciplina**

Na contabilidade, a disciplina é crucial para manter a precisão, a conformidade legal e a eficiência dos processos financeiros. Observe a seguir, os principais motivos pelos quais o princípio da disciplina é indispensável para a contabilidade nas organizações:

- Cumprimento de normas contábeis e fiscais.
- Estabilidade e consistência dos processos contábeis.
- Maior controle e precisão.
- Oportunidade de rastreabilidade e gestão.
- Pontualidade nas obrigações contábeis e fiscais.
- Segregação das funções entregando segurança.
- Facilidade em adaptações com as mudanças.
- Promove ética nas tarefas e nos processos internos.
- Foco em resultados equilibrados.

Sendo assim, o princípio da disciplina é fundamental para a contabilidade já que garante que os profissionais sigam as normas, cumpram prazos e mantenham uma abordagem estruturada. Vale ressaltar que contribui para o controle interno, e para a prevenção de erros e fraudes.

### **Princípio da unidade de comando**

Esse princípio é importante para a contabilidade por várias razões, principalmente no que diz respeito à organização e eficiência das operações contábeis. A seguir, como esse princípio contribui para o bom funcionamento da contabilidade:

- Evita conflitos e sobrecarga de informações.
- Fluxo de trabalho organizado.
- Prestação de contas eficiente.
- Facilidade para tomadas de decisões com agilidade e segurança.
- Prevenção de ambiguidades.
- Monitoramento eficiente.

- Clareza no compartilhamento das informações.
- Uniformidade nos procedimentos.
- Foco nas prioridades.

Percebe-se então que, o princípio da unidade de comando é fundamental para a contabilidade porque entrega a integridade dos registros financeiros e a qualidade das informações fornecidas para a gestão da empresa.

### **Princípio da unidade de direção**

Especialmente importante para a contabilidade nas empresas, pois assegura a integração, padronização e alinhamento das atividades contábeis com os objetivos gerais da empresa. A seguir, como ele contribui para a contabilidade nas organizações:

- Foco nas metas da empresa.
- Decisões estratégicas mais coesas.
- Integração de processos e funções.
- Planejamento e controle orçamentário eficientes.
- Coerência nos relatórios financeiros.
- Monitoramento e conformidade organizacional.
- Implantação de estratégias mais fáceis.
- Prevenção de conflitos.
- Crescimento organizacional controlado.
- Tomadas de decisões estruturadas.

Então, este princípio faz com que todos os processos contábeis sejam conduzidos de maneira integrada e alinhada com a estratégia organizacional. Também reduz o risco de erros ou inconsistências nos registros contábeis.

### **Princípio da equidade**

Na contabilidade este princípio age diretamente na transparência, na justiça fiscal e na integridade dos processos financeiros. Vejamos a seguir, como a equidade contribui para a contabilidade nas organizações:

- Imparcialidade nos registros financeiros.
- Políticas justas de remuneração e benefícios.

- Justiça tributária.
- Imparcialidade orientando as tomadas de decisões.
- Integridade e confiabilidade nos relatórios financeiros.
- Processos de auditoria justos e imparciais.
- Proteção aos direitos trabalhistas.
- Padrões éticos bem elaborados claros.
- Estabilidade dos processos contábeis.
- Compromisso com a justiça social.
- Foco na responsabilidade corporativa.

Fica claro que este princípio garante que as práticas contábeis sejam justas e conformes, e permite que a contabilidade possa desempenhar um papel essencial na promoção da equidade, responsabilidade fiscal e ética dentro da organização.

### **Princípio da remuneração justa**

Na sequência listaremos como este princípio contribui para a contabilidade nas organizações, haja vista que ele envolve diretamente a gestão de recursos financeiros da organização, a forma como os salários e benefícios são calculados e distribuídos, além de garantir que os custos com pessoal sejam adequadamente controlados e conformes à legislação vigente.

- Correta percepção dos custos com pessoal.
- Revisão periódica de salários e benefícios.
- Compliance com a legislação.
- Gestão da folha de pagamentos.
- Transparência nas Demonstrações Contábeis.
- Contratação e retenção de talentos.
- Sustentabilidade financeira.
- Justiça nas remunerações.
- Redução de riscos jurídicos trabalhistas.
- Análise das estratégias financeiras de remunerações.

É notório que a contabilidade é de suma importância na construção e manutenção das políticas de remuneração, tanto do ponto de vista

financeiro quanto estratégico. Por isso o princípio da remuneração justa é essencial para a contabilidade nas organizações.

### **Princípio da estabilidade e continuidade**

A organização deve ter uma base sólida e manter sua operação de maneira consistente e estável ao longo do tempo e, na contabilidade, a estabilidade financeira e a continuidade das operações influenciam diretamente as práticas contábeis, a tomada de decisões e a gestão de recursos ao longo do tempo. Aqui estão algumas razões pelas quais o princípio da estabilidade e continuidade é vital para a contabilidade nas empresas:

- Projeções financeiras.
- Avaliação de Riscos.
- Práticas contábeis estáveis e consistentes.
- Gestão de fluxo de caixa.
- Credibilidade e confiança externa.
- Avaliações corretas de investimentos.
- Cumprimento das obrigações legais.
- Apoio eficiente na gestão de custos e precificações.
- Gestão de recursos de forma sustentável.
- Confiabilidade de pessoal.

Sendo assim, este princípio desempenha um papel essencial ao fornecer informações precisas e consistentes para apoiar o planejamento, a gestão de riscos, a tomada de decisões financeiras e o cumprimento de obrigações fiscais, tudo isso com o objetivo de manter a estabilidade financeira e a continuidade das operações da empresa.

### **Princípio da iniciativa**

Esse princípio é importante para a contabilidade, já que as iniciativas internas e as ações tomadas pelos colaboradores impactam diretamente na gestão financeira, no controle de custos, na eficiência dos processos e na capacidade da empresa de se adaptar às mudanças. Observe a seguir, como a iniciativa influencia positivamente a contabilidade nas organizações:

- Inovações no controle financeiro.
- Melhores oportunidades nas análises financeiras.
- Ganhos de gestão do planejamento financeiros e orçamentário.

- Ações proativas na prevenção de erros e fraudes.
- Fortalecimento das responsabilidades dos profissionais envolvidos.
- Aperfeiçoamento das gestões financeiras e contábeis.
- Respostas rápidas para com as alterações no ambiente econômico.
- Incentivo a capacitação e desenvolvimento dos profissionais.
- Fortalecimento dos relacionamentos com as partes interessadas.
- Sustentabilidade financeira.

O princípio da iniciativa é essencial para o funcionamento eficiente da contabilidade nas empresas, pois ele incentiva as melhorias contínuas e a adaptação às mudanças. Além disso, a iniciativa pode resultar em processos contábeis mais eficientes, controles financeiros mais rigorosos e um melhor gerenciamento de custos, impactando diretamente a saúde financeira e o crescimento da organização.

### **Princípio do espírito de equipe**

A contabilidade não é uma área isolada; ela interage com diversos departamentos e processos dentro da organização, sendo essencial que exista um bom espírito de equipe para que os resultados financeiros sejam precisos, bem estruturados e úteis para a tomada de decisões estratégicas. A seguir, como o espírito de equipe impacta positivamente a contabilidade nas empresas:

- Comunicação e informações precisas a serem usadas por outros processos.
- Decisões tomadas baseadas no compartilhamento.
- Trabalhos desempenhados em conjunto.
- Trocas de experiências.
- Adoção de padrões e melhores práticas.
- Fortalecimento dos controles.
- Eficiência no uso dos recursos.
- Maior facilidade de adaptação.
- Cultura de valorização do trabalho.
- Suporte nas tarefas e no cumprimento de metas.
- Transparência das informações.
- Engajamento dos colaboradores.

Quando a equipe contábil trabalha em sinergia com outras áreas, os processos financeiros se tornam mais eficientes, a tomada de decisões se torna mais informada e as metas financeiras podem ser atingidas com mais facilidade. Além de contribuir para um ambiente de trabalho positivo.

"A administração é um processo social e técnico que visa à cooperação e ao direcionamento de esforços das pessoas, com o objetivo de alcançar metas organizacionais". (Chiavenato, 2007, p. 22).

Dando sequência ao propósito deste capítulo, os sete princípios fundamentais da contabilidade são um conjunto de normas que delimitam a aplicação das Ciências Contábeis nas organizações. Foram publicados no Brasil pelo Conselho Federal de Contabilidade (CFC) na Resolução nº 750/93, considerando o entendimento científico e profissional da contabilidade. Representam a essência das doutrinas e teorias contábeis.

"A Contabilidade é o instrumento que fornece o máximo de informações úteis para a tomada de decisões dentro e fora da empresa". (Marion, 2004, p. 26-27).

Então, trataremos de como estes sete princípios fundamentais da contabilidade são fundamentais para a administração nas organizações.

### **Princípio da entidade**

Fundamental para administrar empresas porque estabelece a separação clara entre o patrimônio da empresa e o patrimônio dos seus sócios, acionistas ou administradores. Essa distinção é essencial para garantir a transparência, a confiabilidade e a objetividade das informações contábeis, permitindo uma gestão eficaz. Abaixo estão os principais motivos que destacam sua importância para o administrador:

- Clareza nas informações financeiras.
- Tomada de decisões informadas, atuais, seguras e pertinentes.
- Responsabilidade legal e fiscal.
- Confiabilidade e credibilidade.
- Organização auditável.
- Organização protegida.

Então, o administrador deve respeitar o princípio da entidade, pois ele cria uma base sólida para a gestão profissional e para o relacionamento com todas as partes interessadas.

### **Princípio da continuidade**

Considera que a empresa continuará operando no futuro. A administração de como os ativos, passivos e outras informações financeiras são avaliados e apresentados, revelam a importância para a gestão empresarial e pode ser explicada pelos seguintes pontos:

- Visão de longo prazo.
- Gestão de recursos.
- Avaliação justa dos ativos e dos passivos.
- Estabilidade financeira observada.
- Visibilidade de capital
- Responsabilidades declaradas.
- Sustentabilidade organizacional.
- Padronização de processos.

### **Princípio da oportunidade**

Vital para a administração de empresas porque garante que os fatos econômicos e financeiros sejam reconhecidos e registrados no momento certo, de forma completa e correta. Esse princípio garante que as informações mostrem a realidade em tempo hábil, contribuindo na tomada de decisões. Na sequência, estão as principais razões para sua importância:

- Agilidade nas decisões.
- Planejamento estratégico eficaz.
- Prevenções de riscos.
- Gestão de conformidades.
- Confiabilidade das demonstrações contábeis.
- Credibilidade com as partes interessadas.
- Entendimentos das informações de despesas e receitas.
- Prevenção para com as distorções.
- Registros e relatórios consistentes.
- Identificação de tendências.
- Facilidade para auditorias.

Sendo assim, este princípio, ao garantir a integralidade das informações, fortalece a base para uma administração eficiente e responsável, promovendo a sustentabilidade e o sucesso da organização.

### **Princípio do registro pelo valor original**

É importante porque assegura que os ativos, passivos, receitas e despesas sejam registrados pelo valor de aquisição ou de transação inicial, sem considerar alterações de mercado ou estimativas subjetivas. Esse princípio fornece uma base sólida para a análise e a gestão financeira. Entenda os principais motivos que a administração faz uso dele:

- Valor original objetivo.
- Redução de incertezas.
- Registros estáveis e confiáveis.
- Ferramenta de comparação em relação ao tempo.
- Gerenciamento dos custos.
- Patrimônio controlado.
- Geração de padrões de relatórios.
- Base para tomadas de decisões seguras.
- Fundamentos para ações e decisões futuras.

Portanto, ao promover objetividade, estabilidade e confiabilidade, o princípio do registro pelo valor original ajuda a criar uma base sólida para a administração financeira e estratégica, promovendo a sustentabilidade e o sucesso da organização.

### **Princípio da atualização monetária**

Essencial para a administração porque garante que os valores registrados reflitam a realidade econômica, corrigindo os efeitos da inflação ou deflação sobre os itens patrimoniais. Sua aplicação é importante para manter a precisão das informações financeiras, influenciando diretamente a tomada de decisões. Abaixo estão os principais motivos de sua relevância:

- Preservação do poder de compra.
- Representação justa.
- Planejamento financeiro correto.
- Credibilidade na análise de desempenho.
- Indicador temporal fiel.
- Melhor gestão das receitas e das despesas.
- Melhores informações para as partes interessadas.
- Cumprimento da legislação.

- Evita distorções nos resultados.
- Estratégias com bases sólidas.
- Monitoramento de endividamento.

Ao corrigir os efeitos da inflação ou deflação, o princípio da atualização monetária promove a precisão e a utilidade das informações contábeis, fortalecendo a base para decisões estratégicas, operacionais e financeiras na administração de empresas.

### **Princípio da competência**

Assegura que receitas e despesas sejam reconhecidas no período em que são incorridas, independentemente de seu pagamento ou recebimento, o que permite uma visão mais realista e detalhada da performance financeira da empresa, ajudando gestores a tomar decisões fundamentadas. Seguem os principais motivos que destacam sua importância para o administrador:

- Reconhecimento correto de eventos.
- Transparência do desempenho financeiro.
- Base sólida para o planejamento estratégico.
- Lucratividade detalhada com fidelidade.
- Evita manipulações e fraudes.
- Oportunidade de obter tendências.
- Estudo de períodos.
- Conformidade com as normas contábeis.
- Projeções financeiras mais precisas.
- Facilidades nas auditorias.
- Informações reais para as partes interessadas.

A realidade econômica de forma precisa e alinhada aos padrões contábeis, torna-se essencial para uma administração responsável, promovendo sustentabilidade para o negócio.

### **Princípio da prudência**

Promove uma abordagem conservadora, garantindo que receitas e ativos não sejam superestimados e que despesas e passivos sejam reconhecidos o mais cedo possível, criando proteção para a empresa contra

riscos financeiros e decisões equivocadas. Abaixo estão os principais motivos que destacam a importância desse princípio:

- Reconhecimento antecipado de perdas.
- Proteção contra riscos e incertezas.
- Evita superestimações.
- Base segura para decisões.
- Foco em sustentabilidade.
- Confiança para as partes interessadas.
- Evita fraudes e erros.
- Gestão dos compromissos financeiros.
- Registros nos momentos adequados.
- Projeções mais realistas.
- Conformidade com legislação.
- Base sólida para investimentos.
- Facilidade para auditorias.

A cautela e o realismo, protege a empresa e fornece suporte na construção de uma gestão mais responsável, sustentável e focada na preservação do valor do negócio a longo prazo

“A contabilidade é uma ciência que se destina ao estudo, controle e registro do patrimônio e do resultado econômico-financeiro das entidades, com o objetivo de fornecer informações úteis para a tomada de decisões” (Marion, 2004, p. 10).

Sendo assim, quando a administração trabalha em sinergia com outras áreas, os processos se tornam mais eficientes, as tomadas de decisões se tornam mais informadas e as metas serão atingidas com mais facilidade. Além de contribuir para um ambiente de trabalho positivo.

## **Referências**

CHIAVENATO, Idalberto. **Introdução a Teoria Geral da Administração**. São Paulo: Atlas, 2007.

CHIAVENATO, Idalberto. **Fundamentos de Administração**. São Paulo: Atlas, 2007.

MARION, José Carlos. **Contabilidade Básica**. São Paulo: Atlas, 1984.

MARION, José Carlos. **Contabilidade gerencial**, São Paulo: Atlas, 2021.

## ***O uso da Estatística e da Matemática Financeira como ferramentas para a tomada de decisão***

---

---

***Célia Cristina Moretti Decarli<sup>1</sup>***

### **1 Introdução**

No ambiente corporativo atual, as empresas enfrentam uma série de desafios na tomada de decisões. Decisões equivocadas, baseadas em intuições ou percepções imprecisas, podem levar empresas a perderem oportunidades de mercado e a sofrerem prejuízos significativos. Como fator determinante para o sucesso, a globalização dos mercados, o avanço tecnológico e a competitividade crescente exigem decisões rápidas e eficazes, baseadas em dados e análises precisas.

Nesse contexto, a estatística e a matemática financeira desempenham papéis fundamentais, oferecendo ferramentas que auxiliam as empresas a planejarem, projetarem cenários futuros, gerenciarem riscos e avaliarem a viabilidade de investimentos ao fornecer viabilizadores para analisar dados, projetar tendências e avaliar opções financeiras, permitindo decisões mais precisas. Permitem ainda que as organizações antecipem tendências, identifiquem riscos e calculem retornos, contribuindo para as estratégias empresariais.

A capacidade de interpretar dados financeiros e estatísticos é uma competência essencial para gestores e tomadores de decisão. No cenário empresarial atual, no qual a informação circula em velocidade crescente e o ambiente de negócios é cada vez mais competitivo, a habilidade de usar estatísticas e cálculos financeiros de maneira eficaz diferencia empresas bem-sucedidas daquelas que falham.

A utilização da estatística e da matemática financeira é uma opção extremamente vantajosa para os gestores; a estatística fornece dados baseados em tendências e probabilidades; a matemática financeira permite que esses dados sejam utilizados para a análise econômica e financeira de opções estratégicas.

Empresas de sucesso investem em capacitação e em sistemas tecnológicos que auxiliam na análise de dados e na realização de cálculos financeiros. Ferramentas como sistemas de gestão empresarial (ERP),

---

<sup>1</sup> Doutora em Ciência e Engenharia de Materiais pela Universidade Federal de São Carlos – UFSCar. Professora na Universidade Paulista – UNIP. E-mail: Celia.decarli@docente.unip.br

softwares de análise de dados e planilhas financeiras avançadas são amplamente utilizadas para facilitar o processo de tomada de decisões.

O objetivo deste capítulo é apresentar algumas destas ferramentas, assim como suas aplicações e contribuições para a tomada de decisões.

## **2 Estatística**

A estatística é a ciência que coleta, organiza, analisa e interpreta dados. No contexto empresarial, seu principal valor está em transformar dados brutos em informações úteis para a tomada de decisões. Com a quantidade crescente de dados disponíveis, a análise estatística permite que gestores façam previsões precisas, identifiquem padrões e tendências e avaliem o desempenho de suas operações.

### **2.1 Coleta e organização de dados**

No ambiente empresarial moderno, a quantidade de dados disponíveis é enorme; indo desde dados operacionais, como produção e vendas, até dados externos, como tendências de mercado e comportamento do consumidor.

A coleta precisa de dados é a primeira etapa para uma análise estatística confiável, pois a coleta incorreta ou inadequada pode levar a interpretações equivocadas e, conseqüentemente, a decisões erradas. Assim, é fundamental que os gestores compreendam o processo de coleta e assegurem que os dados capturados sejam representativos e relevantes; ou seja, as empresas precisam coletar e organizar essas informações de forma eficiente.

A coleta de dados pode ser feita por meio de diferentes métodos, incluindo:

- **Pesquisas de mercado:** através da realização de entrevistas, questionários, grupos focais e pesquisas online.
- **Big data:** que se utiliza de grandes volumes de dados de fontes digitais, como redes sociais, interações online e comportamentos de compra.
- **Sistemas de ERP (Enterprise Resource Planning):** são plataformas que centralizam informações financeiras, operacionais e de produção em uma única base de dados.

### **2.2 Estatística descritiva**

A estatística descritiva é utilizada para resumir e descrever as características dos dados. As principais técnicas envolvem o uso de medidas

de tendência central (média, mediana e moda) e medidas de dispersão (variância, desvio padrão e amplitude). Essas ferramentas permitem que as empresas compreendam melhor o comportamento das variáveis de interesse.

A análise descritiva, portanto, fornece uma visão macro do negócio, permitindo que os gestores identifiquem padrões e outliers (valores discrepantes) que merecem atenção especial.

Por exemplo, uma rede de lojas analisa as vendas em suas lojas espalhadas pelo país, levando em conta o desempenho por local e por período. Se considerar a média das vendas diárias em cada loja, pode obter dados a respeito do desempenho típico de cada unidade. Mas apenas esse dado não é suficiente; deve levar em consideração também os valores do desvio padrão, para verificar se há flutuações anormais que precisam ser investigadas.

### **2.3 Inferência estatística**

A inferência estatística permite que empresas façam previsões e tomem decisões com base em amostras de dados, sem precisarem analisar o universo completo, essa possibilidade é extremamente útil, pois muitas vezes o custo de coletar dados de toda a população-alvo é muito alto e também o tempo gasto em sua coleta.

Técnicas como intervalos de confiança e testes de hipóteses são frequentemente utilizadas para tomar decisões. O intervalo de confiança pode fornecer estimativas de demanda futura de um produto com um nível de certeza especificado.

Por exemplo, uma empresa de cosméticos deseja lançar um novo produto no mercado. Ela pode testar a aceitação utilizando uma pequena amostra de clientes; com as técnicas de inferência, os resultados obtidos podem ser generalizados para todos os consumidores, auxiliando na decisão se deve ou não lançar o novo produto. Se numa amostra contendo 1.000 consumidores, verifica-se que 70% deles demonstraram aceitação em relação ao novo produto, com a utilização da inferência estatística a empresa pode projetar que, dentro de uma determinada margem de erro, 70% de sua base total de consumidores também estaria interessada no produto, ajudando a embasar a decisão de lança-lo ou não.

### **2.4 Modelagem preditiva e análise de tendências**

Modelos estatísticos preditivos são muito utilizados para identificar padrões em grandes conjuntos de dados e prever comportamentos futuros. Algumas das técnicas mais comuns incluem:

- **Regressão linear:** estabelece a relação entre uma variável dependente e uma ou mais variáveis independentes; permite previsões de vendas, custos ou lucros.
- **Séries temporais:** utilizadas para a análise de dados sequenciais ao longo do tempo, como vendas mensais ou trimestrais; permite prever tendências futuras.
- **Análise de correlação:** permite avaliar a força e a direção da relação entre duas ou mais variáveis.

Por exemplo, uma empresa de alimentos pode utilizar a modelagem de séries temporais para prever a demanda de seus produtos sazonais (como sorvetes, no verão); utilizando o modelo preditivo, baseado em dados de vendas de anos anteriores, a empresa pode ajustar o estoque e planejar promoções para os períodos de alta demanda.

## **2.5 Decisões baseadas em dados**

O processo de tomada de decisão pode envolver desde questões operacionais até decisões estratégicas. Nesse contexto, a estatística oferece ferramentas que permitem a coleta, organização, análise e interpretação de dados, essenciais para entender o comportamento do mercado e antecipar tendências.

Por exemplo, empresas podem utilizar técnicas de análise estatística, como a regressão linear, para prever a demanda de produtos com base em dados históricos, assim permitindo o ajuste dos níveis de estoque de acordo com a demanda prevista, evitando tanto a falta de produtos quanto o excesso de estoque, que pode gerar custos de armazenagem.

## **2.6 Análise de mercado e comportamento do consumidor**

Assim como o mercado, o comportamento dos consumidores muda rapidamente. A estatística é amplamente usada em estudos de mercado para entender preferências de clientes, segmentar o público e avaliar a eficácia de campanhas de marketing, através do uso de ferramentas como pesquisas de mercado, que ajudam as empresas a identificar diferentes grupos de consumidores e criar estratégias personalizadas.

Por exemplo, empresas podem realizar pesquisas de satisfação junto a seus clientes, utilizando técnicas estatísticas como a análise de correlação, para identificar quais fatores mais influenciam a satisfação e, a partir dos resultados obtidos, buscar melhorar os pontos críticos identificados, elevando a experiência do cliente e fidelizando-o.

## **2.7 Gerenciamento de riscos**

Os riscos estão sempre presentes no ambiente empresarial, podendo se apresentar como variações no câmbio ou até mesmo mudanças econômicas e políticas. Nesse momento a estatística, pode se apresentar como ferramenta essencial para prever cenários de risco e identificar a probabilidade de eventos adversos.

Por exemplo, um gestor de investimentos pode usar a simulação de Monte Carlo para prever os possíveis retornos de um portfólio de investimentos em diferentes cenários econômicos, possibilitando a tomada de decisões sobre a alocação de ativos, equilibrando o retorno esperado com o risco associado.

## **3 Matemática financeira**

A matemática financeira é o campo da matemática que lida com questões de valor do dinheiro no tempo, juros, financiamentos e avaliação de investimentos. Para as empresas, essa disciplina é essencial na análise de viabilidade de projetos, no cálculo de retorno sobre investimentos (ROI) e na estruturação de financiamentos.

### **3.1 Avaliação de projetos de investimento**

O processo de avaliação de projetos envolve a análise de fluxos de caixa, a definição de uma taxa mínima de atratividade (TMA) e o cálculo de indicadores como payback, valor presente líquido (VPL) e taxa interna de retorno (TIR). Essas técnicas fornecem uma base sólida para a decisão de investir ou não em novos projetos.

Por exemplo, uma empresa de manufatura que pretende expandir a fábrica para aumentar a produção, pode utilizar como referência o cálculo do VPL do projeto com base nos fluxos de caixa projetados ao longo de cinco anos. Se o VPL for positivo e a TIR for superior à TMA, o projeto será considerado viável.

### **3.2 Financiamento e cálculo do custo de capital**

As empresas frequentemente precisam escolher entre diferentes fontes de financiamento, como capital próprio ou empréstimos bancários. O cálculo do custo de capital envolve estimar o custo de cada uma dessas fontes e determinar qual delas será a mais vantajosa.

Por exemplo, uma empresa que deseja financiar a construção de um novo centro de distribuição pode escolher entre emitir ações (capital próprio)

ou tomar um empréstimo (capital de terceiros). Neste caso, deve comparar as taxas de juros do empréstimo com o custo do capital próprio, e assim escolher a opção que minimize o custo total do financiamento.

### **3.3 Análise de sensibilidade e cenários**

A análise de sensibilidade é uma técnica usada para avaliar o impacto de mudanças em variáveis-chave nos resultados de um projeto; essa análise é muito importante para empresas que operam em mercados voláteis, onde pequenas mudanças em fatores externos, como taxas de juros ou preços de insumos, podem ter grandes impactos financeiros.

Por exemplo, uma construtora deseja lançar um novo empreendimento habitacional. Utilizando a técnica de análise de sensibilidade, pode prever como variações nas taxas de juros afetarão a viabilidade do projeto; taxas muito altas irão inviabilizar o projeto. Neste caso, a construtora deve estar preparada para ajustar sua estratégia.

### **3.4 Gerenciamento do fluxo de caixa**

O fluxo de caixa é um desafio constante que os gestores devem enfrentar, pois o controle eficiente dos recebimentos e pagamentos é extremamente importante para garantir a liquidez da empresa. A análise de fluxo de caixa descontado, uma das ferramentas da matemática financeira, permite avaliar o valor do dinheiro no tempo, e assim garantir a saúde financeira da empresa.

Por exemplo, se a empresa realiza vendas a prazo, o gestor financeiro necessariamente deve calcular o valor presente dos valores a serem recebidos, para saber realmente quanto receberá no futuro (levando em conta a inflação ou outras taxas de desconto), a fim de manter um controle preciso sobre os recursos disponíveis e planejar melhor os pagamentos e investimentos futuros.

## **4 Gestão de Riscos Financeiros**

A gestão de riscos financeiros é fundamental para o sucesso de projetos nas empresas, pois, permite a identificação, medição e mitigação de incertezas que possam impactar as operações ou os resultados financeiros. As ferramentas da estatística e da matemática financeira são indispensáveis para mensurar o impacto potencial de diferentes cenários e fundamentar a tomada de decisões estratégicas.

#### **4.1 Identificação e Medição de Riscos**

A identificação de riscos financeiros exige uma análise profunda de dados e cenários econômicos, combinando estatística com conceitos financeiros. Na Estatística, as principais ferramentas utilizadas são:

- **Modelagem de Séries Temporais:** Identifica tendências e sazonalidades em dados históricos, como taxas de juros ou preços de ativos.
- **Análise de Probabilidade:** Avalia a ocorrência de eventos adversos e suas magnitudes, possibilitando a elaboração de estratégias de mitigação.
- Na matemática financeira:
- **Cálculo de Derivativos:** contratos futuros podem ser precificados, a fim de proteger a empresa contra flutuações de variáveis financeiras, como taxas de câmbio ou commodities.
- **Taxa de Desconto Ajustada ao Risco:** é uma taxa que é incorporada ao cálculo do valor presente líquido (VPL) para refletir a incerteza nos retornos esperados.

Por exemplo, uma empresa que trabalha com exportações pode utilizar contratos futuros para proteger sua receita contra a volatilidade das taxas de câmbio. Neste caso, a estatística ajuda a projetar cenários econômicos prováveis, enquanto a matemática financeira é empregada para calcular o valor presente e justo desses contratos; desta maneira a empresa pode minimizar perdas potenciais e otimizar suas margens de lucro.

#### **4.2 Gestão de Risco em Projetos de Investimento**

O gerenciamento de risco também se estende a decisões de investimentos, onde a análise de cenários ajuda a avaliar a viabilidade de projetos e portfólios sob diferentes condições econômicas. Na Estatística, as principais ferramentas utilizadas são:

- **Simulações de Monte Carlo:** Testa milhares de cenários possíveis para estimar a faixa de resultados de um investimento.
- **Value at Risk (VaR):** Determina a perda máxima esperada em condições normais de mercado, auxiliando no controle de riscos.
- Na matemática financeira:

- **Payback Descontado:** avalia o tempo necessário para recuperar o investimento inicial considerando o valor do dinheiro no tempo.
- **Cálculo do Custo Médio Ponderado de Capital (WACC):** considera os custos de capital próprio e de terceiros, ajustando as taxas de retorno às expectativas do mercado.

Por exemplo, uma empresa que pretende desenvolver um projeto para abrir novas filiais, pode utilizar-se de simulações de Monte Carlo e análise de sensibilidade, permitindo projetar possíveis resultados financeiros considerando diferentes cenários econômicos, e também entender como variações em custos ou receitas impactam a viabilidade do projeto.

## **5 Estatística e Matemática Financeira nas Empresas**

A combinação de estatística e matemática financeira cria uma poderosa ferramenta estratégica para os gestores e é fundamental em diversas áreas empresariais, desempenhando um importante papel na tomada de decisões.

### **5.1 Área de Finanças**

Se ocupa da análise de investimentos, gestão de riscos e planejamento financeiro.

Utiliza conceitos da matemática financeira para avaliar, comparar e selecionar investimentos, otimizar a alocação de recursos e gerenciar riscos. As principais ferramentas utilizadas são:

- **Valor presente líquido:** envolve o cálculo do valor atual de uma soma de dinheiro que será recebida ou paga no futuro, descontada à taxa de juros adequada. Essa análise é essencial para decisões de investimentos e planejamento financeiro.
- **Retorno sobre investimento (ROI):** mede o retorno gerado por um investimento em relação ao seu custo, proporcionando uma visão clara de quanto a empresa ganhou ou perdeu com esse investimento. É muito utilizado para comparar diferentes investimentos e tomar decisões sobre alocação de recursos.
- **Análise de sensibilidade:** utilizada para entender como as variáveis do modelo financeiro impactam o resultado final, permitindo que a empresa explore diferentes cenários, determinando como estas

variáveis afetam a rentabilidade ou a viabilidade de um determinado projeto.

- A estatística é aplicada na avaliação de riscos e na análise de séries temporais para prever tendências financeiras.
- **Avaliação de riscos:** ajuda a empresa a tomar decisões sobre investimentos, financiamentos e outros aspectos financeiros, permitindo quantificar e gerenciar esses riscos de maneira eficiente, por exemplo, através do uso de distribuições de probabilidade.
- **Análise de series temporais:** utilizada para prever tendências financeiras e fazer previsões sobre o comportamento futuro de variáveis financeiras, como por exemplo, preços de ações, taxas de câmbio, taxas de juros e crescimento econômico.

## **5.2 Área de Marketing**

Envolve a promoção de produtos e serviços e o entendimento acerca do comportamento do consumidor. A análise de dados permite personalizar estratégias de marketing para diferentes públicos-alvo. Para isso utiliza-se de estatísticas para segmentação de mercado, análise de pesquisas de satisfação do cliente e avaliação da eficácia de campanhas publicitárias.

Utiliza a matemática financeira, por exemplo, para calcular o payback de uma campanha, ou seja, quanto tempo levará para o retorno financeiro compensar os custos investidos.

## **5.3 Área de Vendas**

Essa área cuida da comercialização de produtos e serviços. A estatística e a matemática financeira são utilizadas, por exemplo, para previsão de vendas futuras, o que permite um melhor planejamento da produção, estoque e estratégias de marketing.

Modelos são utilizados também para prever tendências de mercado e para otimizar o gerenciamento de relacionamentos com clientes (CRM). Modelos preditivos são utilizados para identificar oportunidades de vendas.

## **5.4 Área de Operações**

A área de operações abrange a gestão de processos e de recursos para a produção. Essa área utiliza-se de ferramentas estatísticas para auxiliar no controle de qualidade, na gestão de inventário e na otimização de processos. Ainda, utiliza técnicas estatísticas para determinar a capacidade de produção de fábricas e/ou linhas de montagem.

- **Controle de Qualidade:** essencial para garantir que os produtos atendam aos padrões estabelecidos pela empresa. Para isso, são utilizadas técnicas de amostragem e controle estatístico de processos (CEP), que permitem monitorar e melhorar os processos de produção.
- **Gestão de Inventário:** importante para garantir que a produção seja contínua sem excessos de inventário, o que pode acarretar custos elevados. Para isso são utilizados modelos de previsão de demanda e modelos de controle de estoque, ajudam a determinar a quantidade ideal de estoque, o ponto de reabastecimento e o volume de pedido, minimizando custos de manutenção e de falta de estoque.
- **Otimização de Processos:** visa melhorar a eficiência e reduzir desperdícios na produção, utilizando diversas ferramentas analíticas que permitem identificar gargalos, otimizar fluxos de trabalho e melhorar a utilização de recursos.
- **Capacidade de Produção:** permite avaliar a eficiência e identificar se a produção está alinhada com a demanda, permitindo prever possíveis sobrecargas na produção e planejar de forma mais eficiente os recursos necessários.

## **5.5 Área de Recursos Humanos**

Envolve a gestão do capital humano dentro das organizações, que é essencial para o sucesso das organizações, e tanto a estatística quanto a matemática financeira desempenham papéis fundamentais nesse processo. Neste caso, a estatística auxilia na identificação de necessidades de desenvolvimento e na avaliação de estratégias para melhorar a retenção de talentos, fornecendo ferramentas como análises de desempenho, pesquisas de clima organizacional e avaliações da eficácia de treinamentos.

A matemática financeira permite a projeção e o controle de custos associados a programas de desenvolvimento, remuneração e benefícios, permitindo uma gestão mais eficiente e alinhada aos objetivos estratégicos da organização.

## **5.6 Área de Pesquisa e Desenvolvimento (P&D)**

Responsável pela inovação e melhoria contínua de produtos e serviços dentro da organização, essa área utiliza-se de técnicas estatísticas como testes de hipóteses e experimentos para validar novas ideias ou produtos, avaliar a viabilidade financeira de novos projetos, otimizar processos. Ainda, a utilização de modelos matemáticos ajuda a simular diferentes cenários e a prever o impacto de novas tecnologias e inovações.

Na área da saúde, especificamente, ensaios clínicos no setor farmacêutico utilizam muito a estatística inferencial para obter conclusões generalizadas a partir de amostras limitadas.

### **5.7 Área de Logística**

Responsável pela gestão da cadeia de suprimentos e distribuição de produtos. Utiliza técnicas estatísticas para otimizar rotas de entrega, gerenciar níveis de estoque e melhorar a eficiência no transporte. Utiliza modelos de previsão de demanda que ajudam a planejar a produção e a distribuição de produtos.

A utilização da estatística é fundamental também no gerenciamento da cadeia de suprimentos (SCM), que envolve a coordenação entre diferentes partes de um sistema para garantir que os produtos sejam entregues no tempo certo e com os custos minimizados. As principais ferramentas utilizadas nesse processo são:

- **Análise de redes:** utilizada para a otimização do fluxo de materiais e produtos ao longo da cadeia de suprimentos, minimizando custos e tempos de entrega, assim aumentando a eficiência logística.
- **Teoria das filas:** utilizada para entender e melhorar o tempo de espera e a eficiência dos processos logísticos, desde a fabricação até a entrega final ao cliente, permitindo melhorar o tempo de espera no estoque, otimizar o tempo de processamento e reduzir o tempo de inatividade de máquinas e força de trabalho.

### **5.8 Área de Gestão de Projetos**

Essa área se ocupa do planejamento, execução e monitoramento de projetos e utiliza grandemente a estatística para análise de risco de projetos, avaliação de cronogramas e orçamentos, e na realização de análises de custo-benefício. Um aspecto muito importante na área de projetos diz respeito ao planejamento e controle.

Nesse sentido, ferramentas como gráficos e diagramas ajudam os gestores a monitorar o progresso do projeto e a tomar decisões baseadas em dados concretos. Outro aspecto importante para as empresas, não apenas na área de projetos é o acompanhamento dos indicadores de desempenho (KPIs), que permitem medir a eficiência dos processos, nas diversas áreas.

## **6 Ferramentas Tecnológicas para a Tomada de Decisões**

Não podemos deixar de considerar os avanços tecnológicos, que vieram transformar a forma como as empresas analisam dados, gerenciam

operações e tomam decisões estratégicas. Ferramentas tecnológicas, como plataformas de Big Data, Business Intelligence (BI) e sistemas de gestão empresarial, permitem análises mais rápidas, precisas e baseadas em grandes volumes de informações. A análise de grandes volumes de dados se tornou essencial para a competitividade das empresas; assim, essas ferramentas são essenciais para manter a competitividade em mercados dinâmicos e altamente competitivos.

O uso das ferramentas tecnológicas transformou o processo de tomada de decisão nas empresas, pois permitem tomada de decisão mais precisa, baseada em dados, otimizando a utilização dos recursos e os resultados, reduzindo os custos; enfim, melhorando o desempenho das empresas como um todo.

## 6.1 Big Data e Business Intelligence

- **Big Data:** permite aos gestores analisar grandes volumes de dados provenientes de diversas fontes (como redes sociais, transações financeiras, sensores IoT (Internet das Coisas), dados climáticos e informações logísticas), e utilizá-los para prever tendências, analisar comportamentos de consumo e melhorar a eficiência operacional.
- **Business Intelligence (BI):** permite transformar os dados analisados em transforma esses dados em insights (informações) acessíveis por meio de dashboards, relatórios e visualizações.
- Essas ferramentas são utilizadas para:
- **Previsão de Tendências:** permitem às empresas analisar dados de mercado para identificar padrões de consumo e antecipar demandas.
- **Análise de Comportamento do Cliente:** permitem a segmentação dos consumidores de forma precisa e fim de personalizar campanhas de marketing.
- **Eficiência Operacional:** permitem o monitoramento de indicadores de desempenho em tempo real, ajudando a otimizar processos internos.

Por exemplo, uma empresa de logística pode se beneficiar destas ferramentas para otimizar suas rotas de entrega, através da integração de dados de tráfego, clima e consumo, reduzindo seus custos e melhorando seu nível de serviço.

## 6.2 Sistemas de Gestão Empresarial (ERP)

Os ERPs (como SAP, Oracle e Microsoft Dynamics), largamente utilizados pelas empresas, são plataformas integradas que consolidam informações financeiras, operacionais e administrativas em um único

sistema, permitindo uma visão holística do negócio, assim facilitando a gestão de processos e recursos.

Essas ferramentas são utilizadas para:

- **Controle Financeiro:** oferecem funcionalidades para planejamento financeiro, controle de custos e gestão de fluxo de caixa.
- **Gestão Operacional:** permitem a integração de dados de produção, logística e vendas, facilitando a análise de eficiência e custos.
- **Automação de Processos:** reduzem o tempo de execução de tarefas manuais e aumentam a precisão em cálculos e análises.

Os ERPs podem ser utilizados para monitorar o fluxo de caixa, através de relatórios automatizados, que permitem acompanhar receitas, despesas e projeções financeiras em tempo real; é possível também identificar gargalos.

### **6.3 Analytics**

Refere-se ao uso de ferramentas e técnicas para examinar dados e extrair informações úteis para a tomada de decisão. Algumas áreas mais relevantes do Analytics são:

- **Analytics Descritivo:** análise de dados históricos, utilizando ferramentas como Power BI e Excel, onde as empresas buscam entender o desempenho passado para embasar decisões futuras.
- **Analytics Preditivo:** utilizado para prever eventos futuros, como comportamento de clientes ou tendências de mercado através de modelos estatísticos e algoritmos de aprendizado de máquina.
- **Analytics Prescritivo:** a análise prescritiva prediz o que pode acontecer, e ainda sugere a melhor ação a ser tomada; permite obter soluções para otimizar processos e também criar soluções específicas para diferentes cenários empresariais.

Em resumo, a utilização de ferramentas tecnológicas permite:

- **Decisões mais rápidas e precisas:** devido à possibilidade de análise de grandes volumes de dados em tempo real, os gestores podem reagir de mais rapidamente a mudanças no mercado ou no comportamento dos consumidores.

- **Otimização de processos:** a análise de dados contribui para a melhoria da eficiência operacional, pois ajuda a identificar gargalos, melhorar a alocação de recursos e reduzir desperdícios.
- **Estratégias mais eficazes:** devido à capacidade de segmentar clientes com mais precisão e de prever o comportamento futuro, os gestores estão mais aptos a construir estratégias de marketing mais eficazes e de maior retorno sobre investimento (ROI).

## **Referências**

ABREU, A.P.; MATTOS, C.O.; SILVA, K.F.N.; FREITAS, M.G.; MONTEIRO, W.F. Métodos estatísticos para auxílio à tomada de decisão. *In: XXXIX ENCONTRO NACIONAL DE ENGENHARIA DE PRODUÇÃO* “Os desafios da engenharia de produção para uma gestão inovadora da Logística e Operações”. Santos, São Paulo, Brasil, 15 a 18 de outubro de 2019.

ASSAF NETO, Alexandre. **Matemática Financeira e Suas Aplicações**. São Paulo: Atlas, 2020.

BEKMAN, Otto R. **Análise Estatística da Decisão**. São Paulo: Blucher, 2009.

BERK, Jonathan; DEMARZO, Peter. **Finanças Empresariais**. Porto Alegre: Bookman, 2008.

BÊRNI, Duílio de Ávila & FERNANDEZ, Brena Paula M. Organizadores. **Métodos e Técnicas de pesquisa: modelando as ciências empresariais**. São Paulo: Saraiva, 2012.

CAVALCANTE, Francisco; MISUMI, Jorge Yoshio & RUDGE, Luiz Fernando. **Mercado de Capitais**. 7a. Ed. Rio de Janeiro: Elsevier. 2009.

DOWNING, Douglas & CLARK, Jeffrey. **Estatística Aplicada**. 2ª. Ed. São Paulo: Saraiva, 2005.

FORTULAN, M.R.; GONÇALVES F., E.V. Uma proposta de aplicação de business intelligence no chão-de-fábrica. **Gestão e Produção**. v.12, n.1, p.55-66, Jan./Abr. 2005.

FRANÇA, R.S.; MARCOLINO, R.S. Matemática financeira e estatística aplicada à gestão de riscos no mercado de capitais. ® **REGIT**, Fatec-Itaquaquecetuba, SP, v. 13, n. 1, p. 37-47, Jan/Jun 2020.

FREITAS Jr, J.C.; MAÇADA, A.C.G.; OLIVEIRA, M.; BRINKHUES, R.A. BIG DATA e gestão do conhecimento: definições e direcionamentos de pesquisa. **Revista Alcance – Eletrônica**. vol. 23, n. 4, – Out./Dez. 2016.

IGNÁCIO, Sérgio Aparecido. Importância da estatística para o processo de conhecimento e tomada de decisão. **Revista paranaense de desenvolvimento**, Curitiba, PR, n.118, p.175-192, Jan./Jun. 2010.

MARTINS, A.N.; MAÇADA, A.C.G. Big Data Analytics na qualidade da tomada de decisão: uma revisão sistemática da literatura. *In: XLVI Encontro da ANPAD – EnANPAD, 2022 On-line*. 21 a 23 de set. de 2022, versão online.

MATIAS, Alberto B. **Finanças Empresariais Estratégicas**. Barueri: Manole, 2019.

PADILHA, T.C.C.; MARINS, F.A.S. Sistemas ERP: características, custos e tendências. **Revista Produção**, v. 15, n. 1, p. 102-113, Jan./Abr. 2005

SAMANEZ, Carlos Patrício. **Matemática Financeira: aplicações à análise de investimentos**

SANTANA, D.L.F. BUSINESS INTELLIGENCE como ferramenta para a tomada de decisão em ambientes corporativos: uma revisão bibliométrica. **Revista de Administração de Empresas Eletrônica - RAEE**. v. 1, n. 20, (2024): 2024-1.

SILVA, J.S.; OLIVEIRA JR, V.A.F., XAVIER, A.S.; PEREIRA, F.F. A tomada de decisão por análise estatística: aplicação prática de algumas ferramentas estatísticas. *In: I Semana Nacional de Ciência e Tecnologia da Região do Cariri Cearense e XVIII Semana de Iniciação Científica da URCA*.

## ***Viabilidade econômica e sustentável alinhada aos ODS-ONU: agregados reciclados em pavimentação rodoviária***

---

***João Alexandre Paschoalin Filho<sup>1</sup>***

***Brenno Augusto Marcondes Versolatto<sup>2</sup>***

***Suely Aparecida Frasson<sup>3</sup>***

### **1 Introdução**

A geração de resíduos sólidos constitui um problema ambiental enfrentado por municípios brasileiros e internacionais, agravado pelo crescimento desordenado da população e dos centros urbanos (Takenaka, 2012). Essa situação tem causado pressões crescentes sobre o meio ambiente. Kern et al. (2015) alertam que a falta de gestão eficiente dos resíduos sólidos urbanos, principalmente em relação à sua deposição final, pode levar a graves danos ambientais, como a contaminação do solo e das águas.

Os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) foram estabelecidos pela Organização das Nações Unidas (ONU) em 2015 como parte da Agenda 2030, um plano global que visa promover o desenvolvimento sustentável em todas as suas dimensões: social, econômica e ambiental. Os ODS são compostos por 17 objetivos e 169 metas específicas, que foram desenvolvidos com base em um processo colaborativo envolvendo governos, sociedade civil e especialistas de todo o mundo. Esses objetivos têm como propósito erradicar a pobreza, proteger o planeta e garantir que todas as pessoas desfrutem de paz e prosperidade. A implementação dos ODS está prevista para ser concluída até o ano de 2030, com compromissos assumidos por todos os Estados-membros da ONU para integrar essas metas em suas políticas nacionais e estratégias de desenvolvimento.

Apesar de sua importância significativa para o desenvolvimento do país, a construção civil é um dos setores que mais demanda recursos naturais

---

<sup>1</sup> Professor Doutor do Programa de Mestrado em Cidades Inteligentes e Sustentáveis, Universidade Nove de Julho, São Paulo/SP. E-mail: paschoalinfilho@yahoo.com

<sup>2</sup> Engenheiro Civil, Geoconceito Engenharia Consultiva, Doutorando em Cidades Inteligentes e Sustentáveis, Universidade Nove de Julho, São Paulo/SP. E-mail: brenno@geoconceitoengenharia.com.br

<sup>3</sup> Engenheira Civil, Mestre em Gestão Ambiental e Sustentabilidade, Universidade Nove de Julho, São Paulo/SP. E-mail: suely-frasson@yahoo.com.br

para subsidiar suas atividades, além de ser uma grande geradora de resíduos (Blumenschein, 2009). Moraes (2006) comenta que, em algumas cidades brasileiras, os resíduos de construção civil (RCC) correspondem entre 41% e 70% da massa total de resíduos sólidos urbanos (RSU).

Essa situação retrata um aspecto paradoxal, pois, de acordo com Paschoalin Filho, Romão, Quaresma, Duarte e Oliveira (2014), enquanto obras civis promovem a melhoria das condições urbanísticas de um local, também aumentam a demanda por matérias-primas naturais e, conseqüentemente, a geração de resíduos e os impactos ambientais.

A relação entre a problemática dos resíduos sólidos e os ODS da ONU é evidente, especialmente em relação aos ODS 11 – "Cidades e Comunidades Sustentáveis", ODS 12 – "Consumo e Produção Responsáveis" e ODS 9 – "Indústria, Inovação e Infraestrutura". De acordo com Paschoalin Filho, Storopoli, Dias e Duarte (2015), devido aos volumes produzidos diariamente, os RCC têm recebido atenção especial de pesquisadores que buscam não apenas reduzir sua geração, mas também viabilizar seu reuso, reciclagem e manejo sustentável. A reciclagem dos RCC, além de reduzir a demanda por matérias-primas naturais, resolve parcialmente o problema de destinação desses materiais, aliviando a pressão sobre aterros e agregando valor econômico a um material que seria descartado.

Com o intuito de reduzir o impacto ambiental causado pelos RCC, a utilização de Usinas de Reciclagem de Entulho (URE) se apresenta como uma alternativa promissora, alinhada ao ODS 12, pois transforma resíduos gerados em matéria-prima para novas obras. Essa prática também contribui diretamente para o ODS 11, ao integrar soluções de manejo de resíduos às estratégias de sustentabilidade urbana, promovendo a preservação de recursos naturais e o reaproveitamento de áreas degradadas. Manfrinato, Esguícero e Martins (2008) e Cunha e Lima (2011) destacam que diversos municípios brasileiros já implementaram essas usinas para a produção de agregados reciclados, amplamente utilizados na pavimentação de ruas, avenidas, calçamentos e rodovias.

Além das vantagens econômicas e ambientais, a reciclagem de resíduos de construção civil desempenha um papel estratégico para a administração pública e o planejamento urbano das cidades, fortalecendo o ODS 9, que incentiva a criação de infraestrutura resiliente e sustentável. O uso de agregados reciclados, aliado a uma gestão eficiente dos resíduos sólidos, reduz significativamente os custos de destinação em aterros sanitários, otimizando os recursos públicos e permitindo sua aplicação em áreas prioritárias, como saúde, educação e mobilidade urbana.

A pavimentação com agregados reciclados, por exemplo, pode ser integrada a programas de infraestrutura viária, promovendo melhorias na qualidade das vias públicas com menor impacto financeiro e ambiental. Essa prática não só apoia o desenvolvimento sustentável das cidades, mas também representa um exemplo concreto de como a economia circular pode ser implementada de forma efetiva, beneficiando tanto o meio ambiente quanto a sociedade.

Diante desse contexto, formula-se a questão de pesquisa que norteou este trabalho: “Existe vantagem financeira na utilização de agregados reciclados de construção civil em obras de engenharia, quando comparados com materiais convencionais?”

Para responder a essa questão, este relato apresenta o custo de execução de um trecho de rodovia considerando o uso de agregado reciclado e natural. A metodologia utilizada foi o estudo de caso. Para isso, foram consultadas planilhas do projeto executivo para identificar os volumes necessários de agregados destinados à base do pavimento. Além disso, foram realizadas pesquisas de preços de comercialização de agregados reciclados em Usinas de Reciclagem de Entulho (URE) localizadas na Região Metropolitana de São Paulo (RMSP). Os preços dos agregados naturais foram obtidos por meio da Tabela SINAPI – Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices da Construção Civil, disponibilizada pela Caixa Econômica Federal e IBGE.

## **2 Referencial teórico**

De acordo com Brescansini, Ruiz, Gabriel e Silva (2015), a sociedade tem se mobilizado para dar maior atenção ao tratamento de resíduos pós-consumo, com o objetivo de reduzir ou até mesmo evitar a geração de passivos ambientais decorrentes do manejo inadequado desses resíduos. Em busca de soluções para a geração e destinação corretas dos resíduos sólidos, foi aprovada a Lei 12.305/2010, que instituiu a Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS). Essa lei estabeleceu diretrizes para o gerenciamento de resíduos, além de atribuir deveres e responsabilidades a agentes públicos, privados e indivíduos.

Com o crescimento das cidades, a produção de resíduos tornou-se uma preocupação crescente para a indústria da construção civil. Baseando-se nas recomendações da PNRS, muitas empresas passaram a adotar práticas de reciclagem, reaproveitando ao máximo os resíduos gerados em suas obras. Essas iniciativas resultaram não apenas em ganhos ambientais significativos, mas também em economia financeira, com a redução de custos relacionados

à aquisição de matérias-primas e à destinação de resíduos para aterros licenciados.

No contexto da administração pública, a PNRS e outras legislações, como a Resolução nº 307 do Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA), publicada em 2002, são instrumentos fundamentais para o desenvolvimento de políticas urbanas sustentáveis. A Resolução 307, considerada um marco regulatório na gestão de resíduos de construção civil (RCC), trouxe diretrizes específicas para o manejo e a classificação desses resíduos, visando sua redução, reutilização e reciclagem.

Posteriormente, a Resolução nº 307/2002 passou por atualizações importantes. Em 2004, a Resolução nº 348 incluiu como resíduos perigosos todos aqueles que contivessem amianto. Em 2011, a Resolução nº 431 alterou a classificação, considerando materiais de gesso como resíduos recicláveis. Mais recentemente, em 2015, a Resolução nº 469 incluiu embalagens vazias de tintas imobiliárias na classe B, desde que estejam secas e livres de resíduos de produto. O Quadro 1 apresenta a classificação dos RCC de acordo com a Resolução CONAMA, indicando a destinação apropriada para cada classe.

A aplicação prática dessas regulamentações é essencial para a administração pública e para as cidades. A separação e a destinação adequada dos resíduos não apenas contribuem para a sustentabilidade ambiental, mas também otimizam os recursos financeiros municipais ao reduzir os custos de transporte e destinação em aterros. Essas medidas também fomentam a economia circular, promovendo o reaproveitamento de materiais recicláveis, como gesso e embalagens de tintas, que antes eram considerados rejeitos sem valor econômico.

Para as cidades, o manejo correto dos RCC possibilita a redução dos impactos ambientais causados pelo descarte inadequado, como a contaminação do solo e das águas. A implementação de políticas baseadas nas resoluções do CONAMA também melhora a qualidade de vida da população, ao mitigar problemas decorrentes do acúmulo de resíduos, como a proliferação de vetores de doenças e a degradação urbana.

Além disso, o cumprimento dessas regulamentações fortalece o planejamento urbano sustentável, integrando práticas de gestão de resíduos a outras iniciativas de infraestrutura e mobilidade. Isso contribui para o desenvolvimento de cidades mais resilientes e preparadas para enfrentar os desafios ambientais e sociais decorrentes do crescimento populacional e da urbanização acelerada.

Portanto, as atualizações da Resolução nº 307/2002, por meio das resoluções subsequentes, refletem a evolução das políticas públicas de

resíduos no Brasil. Essas medidas destacam a necessidade de um esforço conjunto entre a administração pública, o setor privado e a sociedade para transformar os resíduos em oportunidades de inovação, geração de renda e preservação ambiental.

**Quadro 1** Classificação e destinação dos resíduos de construção civil de acordo com CONAMA 307/2002, alteradas pelas Resoluções 348/2002, 431/2011 e 469/2015.

Classe	Origem	Tipo de resíduo	Destinação
A	São os resíduos reutilizáveis ou recicláveis como agregados.	De pavimentação e de outras obras de infraestrutura, inclusive solos provenientes de operações de terraplenagem. Da construção, demolição reformas e reparos de edificações (componentes cerâmicos, tijolos, blocos, telhas e placas de revestimento, concreto e argamassa).	Deverão ser reutilizados ou reciclados na forma de agregados, ou encaminhados a áreas de aterro de resíduos da construção civil, sendo dispostos de modo a permitir a sua utilização ou reciclagem futura.
B	Resíduos recicláveis com outras destinações.	Plásticos, gesso, papel, papelão, metais, vidros, madeiras e embalagens vazias de tintas imobiliárias.	Deverão ser reutilizados, reciclados ou encaminhados a áreas de armazenamento temporário, sendo dispostos de modo a permitir a sua utilização ou reciclagem futura
C	Resíduos para os quais ainda não foram desenvolvidas tecnologias ou aplicações que permitam a sua reciclagem ou recuperação.	Não especificado pela resolução	Deverão ser armazenados, transportados e destinados em conformidade com as normas técnicas específicas.

D	Resíduos perigosos oriundos de processo de construção.	Tintas, solventes, óleos, amianto.	Deverão ser armazenados, transportados e destinados em conformidade com as normas técnicas específicas.
	Aqueles contaminado, oriundos de demolições, reforma e reparo, enquadrados como classe I na NBR10004.	Clínicas radiológicas, instalações industriais e outros.	

Fonte: Paschoalin Filho, Dias e Cortes (2014).

Conforme observado no Quadro 1, a reciclagem de resíduos de construção civil (principalmente das classes A e B) é fortemente recomendada pela Resolução CONAMA nº 307/2002. Segundo Paschoalin Filho, Dias e Cortes (2014), além de proporcionar benefícios ambientais significativos, a reciclagem de resíduos de construção agrega valor econômico a materiais que, de outra forma, seriam descartados.

A prática de reciclagem de resíduos de construção civil remonta aos anos 1920. De acordo com Levy e Helene (2002), por volta de 1928 foram iniciadas pesquisas para validar o preparo de concreto utilizando agregados reciclados provenientes de resíduos de alvenaria e concreto. Essas pesquisas visaram determinar as proporções adequadas de cimento, água e granulometria dos agregados reciclados para a produção de concreto de qualidade.

Estudos mais recentes também destacam a viabilidade do uso de agregados reciclados na pavimentação. Trichês e Kryckyj (1999) e Ricci e Balbo (2009) relataram resultados satisfatórios na aplicação de misturas de entulho branco e vermelho com solo para compor camadas de base e sub-base de pavimentos. Os autores observaram que os agregados reciclados utilizados não apresentaram expansão significativa, garantindo sua eficácia em termos de desempenho estrutural.

Conti et al. (2014) destacam que, em 1984, foi executada a primeira pavimentação de uma via de tráfego em São Paulo utilizando agregados reciclados nas camadas de reforço do subleito, registrando qualidade satisfatória no desempenho da infraestrutura viária.

No contexto da reciclagem de resíduos de construção civil, as Usinas de Reciclagem de Entulho (URE) desempenham um papel crucial. Essas usinas não apenas oferecem uma destinação final ambientalmente adequada para os RCC, mas também atuam como pontos de reinserção desses resíduos na cadeia produtiva da construção civil.

As URE surgiram como alternativa para processar resíduos de construção civil, reduzindo a deposição irregular e transformando os resíduos em novos agregados utilizáveis. De acordo com Jadovski (2005) e Nunes (2004), os equipamentos utilizados nas URE são adaptações de tecnologias do setor de mineração. Segundo Nunes (2004), a utilização desses equipamentos foi motivada pelo esgotamento de pedreiras ou pela inviabilidade do uso de explosivos em áreas urbanizadas devido ao avanço do desenvolvimento urbano.

Miranda, Ângulo e Careli (2009) destacam que, até o ano de 2002, o Brasil contava com apenas 16 URE, com uma taxa de crescimento reduzida de cerca de três novas instalações por ano. Após a publicação da Resolução CONAMA nº 307, houve um aumento significativo na instalação de novas usinas. Entre 2002 e 2009, o número de UREs no Brasil chegou a 47 unidades, sendo 51% de propriedade pública e 49% do setor privado.

Segundo o Relatório de Pesquisa Setorial da Associação Brasileira para Reciclagem de Resíduos da Construção Civil (ABRECON), publicado em 2016, o Brasil atualmente conta com 310 UREs, distribuídas por diversas regiões, com maior concentração no estado de São Paulo. Entre os tipos de usinas, predominam as usinas fixas (83%), enquanto as móveis representam 17% do total (ABRECON, 2016).

A expansão das UREs é de extrema relevância para a administração pública e para as cidades, pois contribui para a redução de resíduos descartados de forma inadequada, aliviando a pressão sobre aterros sanitários e minimizando os impactos ambientais, como a contaminação do solo e das águas. Além disso, essas usinas possibilitam a geração de novos materiais para obras públicas e privadas, reduzindo a dependência de matérias-primas naturais e os custos de transporte e destinação final dos resíduos.

Para as cidades, as UREs representam uma ferramenta estratégica de gestão integrada de resíduos, promovendo a economia circular e gerando oportunidades econômicas, como a criação de empregos e o estímulo ao mercado de materiais reciclados. A implementação de políticas públicas que incentivem a ampliação e modernização das UREs é essencial para tornar as cidades mais resilientes e sustentáveis, alinhando-as às metas globais de sustentabilidade e desenvolvimento urbano.

Portanto, as iniciativas de reciclagem de RCC, juntamente com a atuação das UREs, consolidam-se como soluções fundamentais para o manejo responsável de resíduos e para o fortalecimento de um modelo urbano sustentável e eficiente.

### **3 Metodologia de pesquisa**

Para a realização deste relato técnico, foi utilizada a metodologia de Estudo de Caso. De acordo com Yin (2001), o Estudo de Caso consiste em uma metodologia que abrange planejamento, técnicas de coleta de dados e análise dos mesmos. Ainda segundo o autor, o Estudo de Caso pode utilizar-se de seis fontes potenciais de informação, entre elas: documentos, registros, entrevistas, observação direta, observação dos participantes e artefatos físicos.

No presente estudo, foram utilizadas como fontes de informação: planilhas contendo o quantitativo de materiais a serem empregados na execução do trecho em análise da rodovia e pranchas de projeto com seções típicas e detalhes construtivos. Além disso, os pesquisadores realizaram cotações de preços de aquisição de agregados reciclados em três Usinas de Reciclagem localizadas na Região Metropolitana de São Paulo, de forma a estimar e comparar os custos necessários para sua utilização como material de composição do pavimento em um trecho de um quilômetro da rodovia em estudo (a qual, por motivos de confidencialidade exigidos pela construtora, não será identificada neste trabalho).

Para determinar os preços de aquisição de agregados naturais, foi utilizada a Tabela SINAPI – Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices da Construção Civil. Esse sistema é regulamentado pelo Decreto 7.983/2013, que estabelece regras e critérios para a elaboração de orçamentos de referência de obras e serviços de engenharia contratados e executados com recursos do orçamento da União.

A gestão do SINAPI é compartilhada entre a Caixa Econômica Federal (CEF) e o IBGE. A CEF é responsável pela especificação de insumos, composições de serviços e orçamentos de referência, enquanto o IBGE realiza a pesquisa mensal de preços, o tratamento dos dados e a formação dos índices.

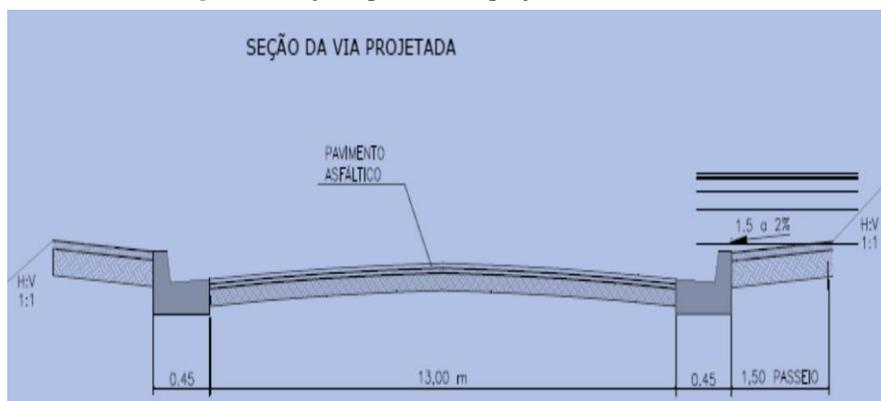
### **Resultados obtidos e análise**

A construtora responsável pela execução da rodovia, desde sua fundação em 1968, tem como principal foco a atuação em obras públicas, prestando serviços de engenharia e execução nos seguintes segmentos da

construção civil: saneamento básico, obras de arte especiais, terraplenagem, infraestrutura e pavimentação. Com sua matriz localizada no interior de São Paulo e várias filiais distribuídas pelo estado, a construtora conta, atualmente, com 1.500 colaboradores diretos.

De acordo com o projeto executivo do trecho da rodovia em estudo, esta deverá ter duas faixas de rolamento e largura total de 13 metros. O pavimento será do tipo flexível asfáltico, composto por uma sequência de camadas projetadas para suportar os carregamentos impostos pelo tráfego esperado. Essas camadas incluem: o subleito, formado por aterro de base; o reforço do subleito, com uma espessura de 0,60 m de rachão; a sub-base, com espessura de 0,20 m de bica corrida; a base, composta por 0,20 m de bica graduada; a camada ligante de binder; e, por fim, o cobrimento com CBUQ (Concreto Betuminoso Usinado Quente). A figura a seguir apresenta uma seção típica da via projetada.

**Figura 1.** Seção típica da via projetada (sem escala)



Fonte: Dados da pesquisa

Com base na seção típica apresentada na Figura 1 e nos quantitativos apresentados nos memoriais do projeto executivo, foi possível efetuar a estimativa dos volumes de agregados necessários para compor as camadas granulares do pavimento, tal como apresentado na Tabela 1 a seguir.

Como pode ser observado na Tabela 1, os volumes de agregados necessários para a composição do quilômetro da rodovia estudada variaram entre 2.600 m<sup>3</sup> e 7.800 m<sup>3</sup>. Ressalta-se que esses volumes não incluem possíveis perdas que possam ocorrer durante o processo executivo e o transporte dos materiais.

**Tabela 1** – Estimativa de consumo de agregado considerando 1 km de obra

Material	Área (m <sup>2</sup> )	Espessura (m)	Volume (m <sup>3</sup> )
Bica graduada	13000	0,20	2.600,00
Bica corrida	13000	0,20	2.600,00
Rachão	13000	0,60	7.800,00

Fonte: Dados da Pesquisa.

Com base nos volumes de agregados necessários e nos preços de comercialização pesquisados, foram estimados os custos para a execução do trecho em estudo, conforme apresentado na Tabela 2. Destaca-se que não foram considerados os custos referentes ao maquinário e à mão de obra empregados na obra, uma vez que esses fatores onerariam igualmente ambas as condições analisadas.

A Figura 2 apresenta a comparação entre os custos totais obtidos considerando a execução da rodovia com o uso de agregado reciclado e natural.

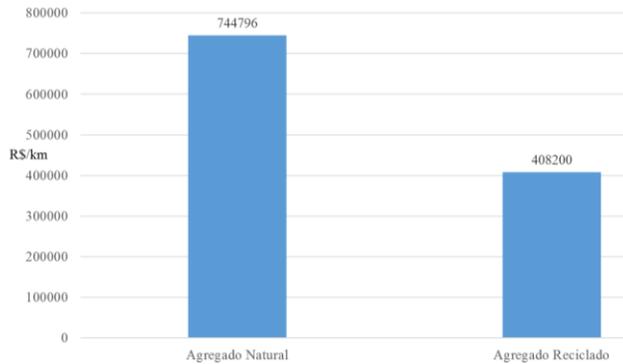
**Tabela 2** – Estimativa de gasto com agregado considerando 1 km de obra

Material	Volume (m <sup>3</sup> )	Unitário (R\$/m <sup>3</sup> )		Total (R\$/km)		Diferença (%)
		Material natural (Tabela SINAPI)	Material reciclado*	Material natural	Material reciclado	
Brita graduada	2.600,00	56,26	32,00	146.276,00	83.200,00	43,1
Bica corrida	2.600,00	55,30	29,00	143.780,00	75.400,00	47,6
Rachão	7.800,00	58,30	32,00	454.740,00	249.600,00	45,1

\* Valor médio obtido por meio de pesquisa de preço em três URE localizada na Região de São Paulo.

Fonte: Dados da Pesquisa

**Figura 2** – Comparação entre estimativas de custo de utilização de agregado reciclado e natural por quilômetro



Fonte: Dados da Pesquisa.

Observando a Tabela 2, é possível verificar que o preço médio de aquisição do material reciclado corresponde a aproximadamente 55% do custo do material natural. O valor médio do agregado reciclado foi de R\$31,00/m<sup>3</sup> (desvio padrão = 1,73; coeficiente de variação = 5,58%), enquanto o preço médio do agregado natural foi de R\$56,60/m<sup>3</sup> (desvio padrão = 1,53; coeficiente de variação = 2,7%). A diferença média de custos entre os materiais, considerando-se as diversas camadas de pavimento, foi de 45,3% (desvio padrão = 2,22; coeficiente de variação = 4,91%).

Além disso, como destacado na Figura 1, o custo total para a execução do pavimento utilizando apenas agregados naturais foi cerca de 1,8 vezes superior ao custo da mesma obra com a aplicação de agregados reciclados. Essa diferença significativa demonstra o potencial econômico da substituição de materiais naturais por reciclados, especialmente em obras públicas de grande escala.

A redução nos custos apresentada é especialmente relevante para a administração pública, pois permite a otimização dos recursos destinados à infraestrutura rodoviária. Com o emprego de agregados reciclados, é possível investir os valores economizados em outras áreas prioritárias, como saúde, educação ou mobilidade urbana. Para as cidades, essa prática também contribui para a sustentabilidade urbana, uma vez que reduz a extração de recursos naturais, diminui o volume de resíduos destinados a aterros e promove o reaproveitamento de materiais provenientes de obras de construção e demolição.

Do ponto de vista da obra em estudo, a aplicação de agregados reciclados oferece não apenas uma solução técnica viável, mas também um

modelo de construção alinhado às boas práticas ambientais. A adoção desse material é normatizada pela ABNT NBR 15.116, que estabelece critérios técnicos e controles executivos para garantir a performance desejada, assegurando que os agregados reciclados atendam aos requisitos de durabilidade e segurança.

Além dos benefícios econômicos, o uso de agregados reciclados tem impacto direto na sustentabilidade. A redução na demanda por materiais naturais contribui para a preservação de jazidas e pedreiras, diminuindo os danos ambientais associados à extração. Simultaneamente, o reaproveitamento de resíduos da construção civil reduz a pressão sobre aterros sanitários, prolongando sua vida útil e minimizando os custos com transporte e destinação final dos resíduos.

Por fim, a economia gerada com o uso de materiais reciclados demonstra como práticas sustentáveis podem ser financeiramente vantajosas. No contexto de um orçamento público muitas vezes limitado, essa abordagem oferece uma alternativa eficiente e sustentável para a execução de obras de infraestrutura. Além disso, incentiva a economia circular, criando novos mercados e gerando empregos no setor de reciclagem e processamento de resíduos.

Portanto, a aplicação de agregados reciclados na pavimentação de rodovias, como demonstrado neste estudo, não apenas viabiliza a redução significativa nos custos de execução, mas também contribui para a construção de um modelo urbano mais sustentável, alinhado às demandas ambientais e econômicas contemporâneas.

## **6 Conclusões**

A reciclagem de resíduos gerados pela construção civil é uma prática alinhada aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) da ONU, especialmente aqueles voltados para a sustentabilidade das cidades e o uso responsável de recursos naturais. Este estudo demonstrou que a substituição de agregados naturais por reciclados em obras de pavimentação rodoviária oferece benefícios significativos, tanto econômicos quanto ambientais. Os resultados evidenciaram que o custo médio do agregado reciclado foi cerca de 45,3% inferior ao do agregado natural, com o custo total da obra utilizando materiais reciclados sendo 1,8 vezes menor do que o custo total da mesma obra com materiais naturais. Essa redução substancial nos custos reforça a viabilidade técnica e econômica do uso de agregados reciclados em grandes projetos de infraestrutura.

A aplicação dessa prática contribui diretamente para o ODS 11 – "Cidades e Comunidades Sustentáveis", ao reduzir a exploração de recursos

naturais e minimizar o descarte inadequado de resíduos. Essa abordagem promove a resiliência urbana, diminui a pressão sobre aterros sanitários e incentiva o reaproveitamento de materiais, tornando as cidades mais responsáveis ambientalmente. Além disso, o estudo está alinhado ao ODS 12 – "Consumo e Produção Responsáveis", pois fomenta a economia circular ao transformar resíduos de construção e demolição em novos insumos para a construção civil, promovendo padrões sustentáveis de consumo e produção.

A viabilidade econômica também reforça o cumprimento do ODS 9 – "Indústria, Inovação e Infraestrutura", que incentiva a construção de infraestruturas sustentáveis e inovadoras. A economia gerada pelo uso de agregados reciclados permite a otimização de recursos financeiros em projetos públicos, possibilitando que os valores economizados sejam redirecionados para outras áreas prioritárias, como saúde, educação e mobilidade urbana. Por fim, o impacto positivo na redução da emissão de gases de efeito estufa, decorrente da menor necessidade de transporte e extração de matérias-primas naturais, contribui para o ODS 13 – "Ação Contra a Mudança Global do Clima", ao mitigar os impactos ambientais e fortalecer os esforços de combate às mudanças climáticas.

A adoção de agregados reciclados em obras de pavimentação rodoviária, além de estar normatizada pela ABNT NBR 15.116, demonstra ser técnica, econômica e ambientalmente viável. Essa prática reduz a dependência de matérias-primas convencionais, preserva jazidas naturais e prolonga a vida útil dos aterros sanitários, ao mesmo tempo que gera empregos e promove o desenvolvimento de mercados de reciclagem. Para a administração pública, trata-se de uma solução estratégica que otimiza orçamentos e potencializa o impacto positivo das obras de infraestrutura no desenvolvimento urbano.

Portanto, a substituição de agregados naturais por reciclados transcende os benefícios imediatos de redução de custos, consolidando-se como uma prática que integra eficiência econômica, responsabilidade ambiental e impacto social positivo. Essa abordagem não apenas apoia as metas globais dos ODS, mas também contribui para a construção de cidades mais sustentáveis, resilientes e preparadas para os desafios do futuro.

## **Referências**

ABNT – Associação Brasileira de Normas Técnicas. **NBR 15.116:2004**. Agregados reciclados de resíduos sólidos da construção civil – Utilização em pavimentação e preparo de concreto sem função estrutural – Requisitos. Rio de Janeiro: ABNT, 2004.

ABRECON – Associação Brasileira para Reciclagem de Resíduos da Construção Civil e Demolição. Pesquisa setorial. **Relatório 2013**. Disponível em: <http://www.abrecon.org.br/pesquisa2014/index.php/2013-2/>. Acesso em: 12 nov. 2016.

BLUMENSCHHEIN, R. N. Introduzindo sustentabilidade na cadeia produtiva da construção. **Revista Mosaico**, v. 2, n. 1, p. 17-25, 2009.

BRASIL. **Lei nº 12.305, de 02 de agosto de 2010**. Institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS). Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2010/lei/112305.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/112305.htm). Acesso em: 22 abr. 2015.

BRESCANSIN, A.; RUIZ, M. S.; GABRIEL, M. L. D. S.; SILVA, J. L. Restrição ao uso de substâncias perigosas (RoHS) no segmento de computadores pessoais: análise da estratégia de adoção pelos fabricantes estabelecidos no Brasil. **Revista GEPROS**, v. 10, n. 3, p. 35-51, 2015.

CONAMA – Conselho Nacional do Meio Ambiente. **Resoluções 307 de 2002**, 348 de 2004 e 431 de 2011. Estabelecem diretrizes e procedimentos para a gestão dos resíduos da construção civil. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/port/conama/legiabre.cfm?codlegi=307>. Acesso em: 22 abr. 2015.

CONTI, M. A.; RISKE, L. R.; PUHL, R. H.; BEDENDO JR., E.; DARONCO, G. C. Resíduos da construção civil: impactos e benefícios gerados pelos RCC e sua reciclagem. In: **IX Simpósio Internacional de Qualidade Ambiental**, Porto Alegre, RS, 2014.

CUNHA, G. N. Q.; LIMA, F. M. R. S. A formação de mercado de agregados reciclados na indústria da construção civil. In: **XIX Jornada de Iniciação Científica** – Centro de Tecnologia Mineral, Rio de Janeiro, 2011. Anais...

JADOVSKI, I. **Diretrizes técnicas e econômicas para usinas de reciclagem de resíduos de construção e demolição**. 2005. Dissertação (Mestrado em Engenharia). Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2005.

KERN, A. P. et al. Waste generated in high-rise buildings construction: A quantification model based on statistical multiple regression. **Waste Management**, v. 39, p. 35–44, 2015.

LEVY, S. M.; HELENE, P. R. L. Evolução histórica da utilização do concreto como material de construção. **Boletim Técnico da Escola Politécnica** – USP, São Paulo, 2002.

MANFRINATO, J. W. S.; ESGUÍCERO, F. J.; MARTINS, B. L. Implementação de usina para reciclagem de resíduos da construção civil como ação para o desenvolvimento sustentável – estudo de caso. In: **XXVIII**

**Encontro Nacional de Engenharia de Produção**, Rio de Janeiro, 2008. Anais...

MIRANDA, L.; ÂNGULO, S.; CARELI, E. A reciclagem de resíduos de construção e demolição no Brasil: 1986-2008. **Ambiente Construído**, Porto Alegre, v. 9, n. 1, 2009.

NUNES, K. R. A. **Avaliação de investimentos e de desempenho de centrais de reciclagem para resíduos sólidos de construção e demolição**. 2004. Tese (Doutorado em Engenharia). COPPE/UFRJ, Rio de Janeiro, 2004.

PASCHOALIN FILHO, J. A.; DIAS, A. J. G.; CORTES, P. L. Aspectos normativos a respeito de resíduos de construção civil: uma pesquisa exploratória da situação no Brasil e em Portugal. **Revista Desenvolvimento e Meio Ambiente**, v. 29, p. 155-169, 2014.

PASCHOALIN FILHO, J. A.; STOROPOLI, J. H.; DIAS, A. J. G.; DUARTE, E. B. L. Gerenciamento de resíduos de demolição gerados nas obras de um edifício localizado na zona leste da cidade de São Paulo/SP. **Revista Desenvolvimento em Questão**, v. 13, n. 30, p. 265-305, 2015.

PASCHOALIN FILHO, J. A.; ROMÃO, A. S.; QUARESMA, C. C.; DUARTE, E. B. L.; OLIVEIRA, R. B. Usinas de reciclagem de entulho como alternativa na redução dos impactos da construção civil: um estudo de caso da usina Cabuçu. In: **XVI ENGEMA**, São Paulo, 2014. Anais...

RICCI, G.; BALBO, J. Resistência e elasticidade de concretos compactados com agregados reciclados de construção e de demolição para aplicações em pavimentação. **Transportes**, v. 17, n. 2, p. 27-35, 2009.

SINAPI. **Tabela de preços**. 2014. Disponível em: [http://www.caixa.gov.br/Dowloads/sinapi-a-partir-jul-2014-sp/SINAPI\\_Precos\\_Ref\\_Insumos\\_SP\\_09215\\_Desonerado\\_Retificado.pdf](http://www.caixa.gov.br/Dowloads/sinapi-a-partir-jul-2014-sp/SINAPI_Precos_Ref_Insumos_SP_09215_Desonerado_Retificado.pdf). Acesso em: 11 nov. 2015.

TAKENAKA, E. M. M.; ARANA, A. R. A.; ALBANO, M. P. Construção civil e resíduos sólidos: coleta e disposição final no município de Presidente Prudente – SP. **VIII Fórum Ambiental da Alta Paulista**, v. 8, n. 12, p. 177-186, 2012.

TRICHÊS, G.; KRYCKYJ, P. R. Aproveitamento de entulho da construção civil na pavimentação urbana. In: **Congresso Brasileiro de Geotecnia Ambiental**, 4., São José dos Campos, 1999. Anais... São Paulo: [s.n.], p. 259-265.

YIN, R. K. **Estudo de caso: planejamento e métodos**. Porto Alegre: Bookman, 2001.

## Cidades Inteligentes

---

Cesarino Carvalho Junior<sup>1</sup>

“A cidade não é o problema, a cidade é a solução.”

Jaime Lerner<sup>2</sup>

### Introdução

O termo cidades inteligentes (*Smart Cities*, no inglês) talvez esteja já um tanto distante do que realmente se pensa sobre ele. O termo cidades inteligentes surgiu na Feira de Hannover (Alemanha), em 2011, e nem sempre ele se refere, ao que se parece ou muitas vezes o mercado divulga, como inteligente pelo uso de tecnologias pelas prefeituras, aliás, cidades inteligentes podem existir sem a interferência do poder público, dependendo dos casos. Mais à frente aclaramos um pouco mais isto.

Tecnologia, onde, como cita Mario Morales, Vice-presidente para Assuntos de Tecnologia e Semicondutores (IDC, 2020), tínhamos neste período, 4 bilhões de pessoas conectados no mundo, gerando oportunidades na casa de 4 trilhões de dólares em negócios, com mais de 25 milhões de Apps disponíveis, mais de 25 bilhões de sistemas inteligentes interligados e 50 trilhões de GB de dados nas nuvens, corroborando que a tecnologia da digitalização é irreversível. Se alguém entende a possibilidade de viver atualmente, sem conexão digital com o mundo, terá um grande desafio. Lembro que tenho amigos que ainda não possuem celular ou *smartphone*. Só lembrança!

O desenvolvimento das tecnologias e sua capilaridade tem se apresentado numa velocidade exponencial. Um pesquisa da *Citi Digital Strategy Team* (2021), cita que enquanto um telefone levou 75 anos para alcançar 50 milhões de usuários, o *Pokémon GO* (jogo eletrônico *free-to-play* de realidade aumentada, voltado para *smartphones*) levou apenas 19 dias. A TV levou 13 anos para esta mesma marca e a internet 4 anos. Como se vê, a escala e a velocidade não é mais algo que consigamos estar no controle. Nesta sociedade da informação, boa ou ruim, o que a diferenciará está na capacidade dos interlocutores digerir com seu conhecimento.

As organizações, públicas ou privadas, passam e continuarão passando por transformações, e o ser humano faz parte desta transformação.

---

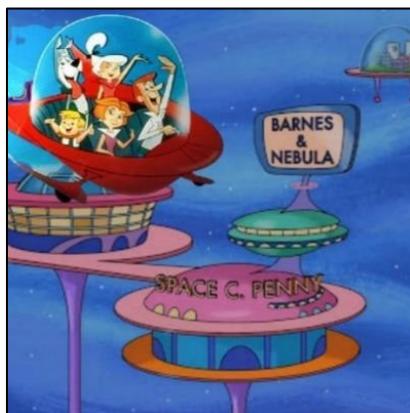
<sup>1</sup> Matemático, Engenheiro Industrial Mecânico, Mestre em Administração. E-mail: cesarino-junior@uol.com.br.

<sup>2</sup> Acupuntura Urbana (Travessa dos Editores, 128 p.)

Os Recursos Humanos, áreas gestoras nestas organizações, terão novos papéis na gestão de pessoas. Cada vez mais, menos pessoas atuarão em áreas fabris, áreas operacionais da construção, por exemplo. O trabalho físico tende a ser reduzido, dando espaço ao trabalho intelectual. Como gosto de satirizar, deixaremos de medir os esforços do trabalho humano em *joule* (unidade de energia e trabalho no Sistema Internacional de Unidades). A automação, a inteligência artificial (gostemos ou não), vem substituindo a mão de obra operacional (vejamos os exemplos diversos de equipamentos aplicados no agronegócio). Domênico De Masi, autor do livro *O Ócio Criativo* (2009), já tratava em suas primeiras edições (nove edições lançadas), que a pirâmide organizacional teria uma tendência a se inverter, haveria mais pessoas atuando em áreas de planejamento, *design*, análises e interpretações, realizando simulações e emulações, do que em áreas operacionais. Não se estuda mais para trabalhar, mas se trabalha estudando (*lifelong learning*). As formas de capacitação serão diferentes. O objeto do conhecimento não mais se pesará na balança, mas sim a capacidade de se obter o conhecimento e a cooperação entre os indivíduos.

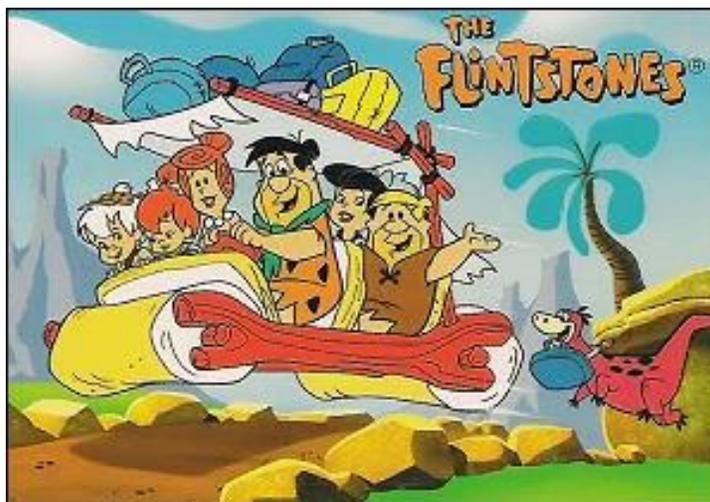
Aliás, será que nossas cidades estão preparadas ou se preparando para este futuro? Vocês se lembram da cidade dos Flintstones ou dos Jetsons? (séries televisivas animadas da Hanna-Barbera nos anos 60). Será que prevíamos a evolução apresentada na época ou entendíamos ser ficção? Ainda temos cidades na era dos Flintstone? Idade da pedra? Obviamente, se tratava de algo salutar dos Estúdios Hanna-Barbera (1957 a 2001) apresentando algumas “ingênuas” correlações entre o mundo da classe média do passado e de uma visão futurística.

Figura 1 - Jetsons.



Fonte: <https://www.facetubes.com.br/images/noticias/2247/1455aa517a9dbc6729c75d253f250bbf.jpg>, 2023.

Figura 2 - Flintstones.



Fonte: <https://static.wikia.nocookie.net/hanna-barbera/images/c/c9/Tf.jpg/revision/latest?cb=20090423115100>, 2023.

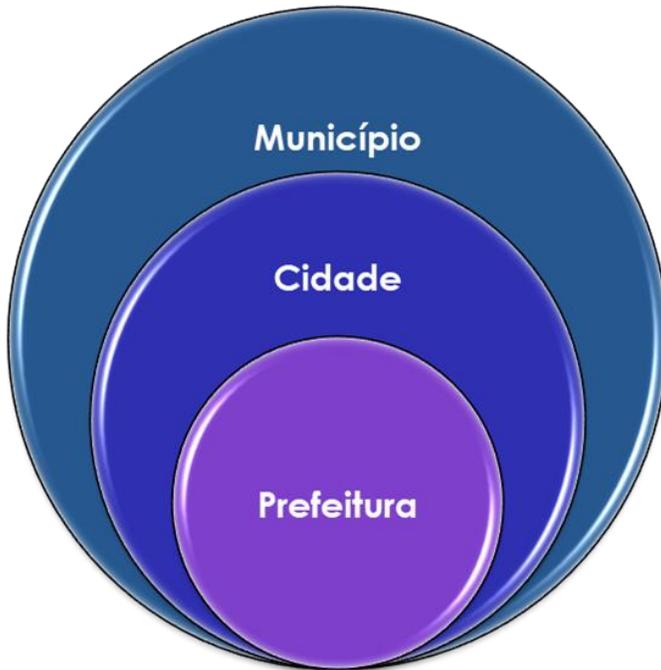
Mas cidade inteligente não é um termo cunhado pensando somente na tecnologia. É comum verificarmos em publicações, no Brasil e fora dele, a citação abrangente do termo inteligente para toda uma cidade, bem como o uso inadvertido, ou por puro *marketing*, a correlação com o uso de tecnologia. Espero demonstrar na continuidade os diversos conceitos para o tema.

### Conceitos

Para adentrarmos no mundo das cidades inteligentes, precisamos antes estabelecer alguns conceitos, pois nem sempre, como tratamos no cotidiano, tem suas referências nas discussões às quais nos propomos. É comum chamarmos de cidade todo o espaço de um município, e não vejo problema do ponto de vista do linguajar diário, usarmos esta denominação. Mas, na propositura para cidades inteligentes deste trabalho, existem diferenças.

A conceituação é relevante, no geral ouvimos falar em cidades inteligentes e imaginamos tratar de um município no seu todo, bem como toda a sua administração, a prefeitura, mas não é assim.

Figura 3 – Organização administrativa.



Fonte: do autor.

Numa questão de grandeza organizacional e legal, o ente maior é o Município, este incorpora as Cidades (Ops!, um município pode ter mais de uma cidade?) e normalmente, estas incorporam as Prefeituras (sedes das cidades). Portanto, o MUNICÍPIO trata-se de uma divisão legalmente constituída por um território, geralmente composto por uma zona rural e uma zona urbanizada. Os municípios compõem o Estado. Os munícipes são aqueles que moram no município. A CIDADE é uma área densamente povoada, é onde se agrupam zonas residenciais, comerciais e industriais. O significado de cidade (zona urbana, ambiente urbano) opõe-se ao de campo (zona rural). Cidade é a sede do município (cada divisão administrativa autônoma dentro de um Estado), são as áreas onde existem concentrações de habitantes. Os habitantes da cidade são os Cidadãos. Os habitantes, da cidade e dos municípios, gozam de seus direitos civis e políticos do Estado em que nasceram, ou no desempenho de seus deveres para com este. O terceiro ente nesta escala é a PREFEITURA, a sede do poder executivo do município, comandada por um prefeito e organizada em secretarias de governo, por exemplo, saúde ou educação. O termo pode também designar o prédio onde

está instalada a sede do governo municipal, comumente chamado de gabinete do prefeito ou paço municipal. Todos aqueles que atuam na Prefeitura são os Servidores Municipais (Servidores Públicos), são os que em nome do Município, do Estado ou da União, prestam serviços à população, os municípios. Lembremos que nem todos os servidores, de uma prefeitura, são municípios ou cidadãos para qual prefeitura prestam serviços. O concurso é livre. Acrescento também, que um mesmo município pode ter várias cidades, às vezes chamadas de distritos, subdistritos, condomínios, sendo o nome do município, a denominação da cidade principal ou do distrito sede, e é nesse distrito que se encontra a administração ou prefeitura central.

No tocante ao termo Cidade Inteligente, muitas vezes, soa estranho quando analisamos o termo “inteligente”, muito utilizado para adjetivar pessoas, e não lugares, principalmente quando pensamos somente em “tecnologia”. O conceito inteligente passa pela capacidade de compreender e resolver novos problemas e conflitos e de adaptar-se a novas situações (*Oxford Languages*, 2024), logo a conjuntura de uma cidade inteligente ainda é muito aberta e abrangente, porém cidades inteligentes, também conhecidas como *Smart Cities*, buscam otimizar o uso de recursos para melhor servir a sua população.

Por meio do auxílio de tecnologias digitais e disruptivas, alinhadas ao progresso social e ambiental, conseguem aperfeiçoar os serviços públicos e, conseqüentemente, melhorar a qualidade de vida dos seus cidadãos.

No mercado existem diversas nomenclaturas aplicadas por organizações qualificadoras. A ABNT adota a denominação de Cidades Inteligentes, em linha com a série de normas ISO 18091 para suas certificações, para adequar a gestão das Prefeituras a padrões de qualidade e aos dezessete Objetivos de Desenvolvimento Sustentáveis (ODS), bem como a Fundação Nacional da Qualidade por meio do seu modelo de gestão MEG Municípios. O SEBRAE em atendimento aos seus objetivos de empreendedorismo apresenta também o reconhecimento de Cidade Empreendedora, influenciando a aceleração de um desenvolvimento sob a base de 10 eixos de sustentação (SEBRAE, Cidade Empreendedora, consulta ao sítio em janeiro 2024). Temos ainda alguns reconhecimentos de Cidades Excelentes (AQUILA, 2023), promovido pelo Instituto Áquila; as Melhores Cidades do Brasil (edição especial, junho 2022), agraciado pela Revista Isto É; e as Cidades Sustentáveis (IDSC, consultado janeiro 2024) instituído pelo Instituto Cidades Sustentáveis.

Não faltam modelos para melhorarmos as cidades, em linha com a necessidade dos seus cidadãos.

O termo “**cidade inteligente**” surgiu na década de 90 com o avanço tecnológico e objetivo para novas políticas de **planejamento urbano**. As empresas de base tecnológica focaram serviços e produtos na **gestão da infraestrutura urbana**. Seis dimensões e características de uma cidade inteligente foram estabelecidas, sendo denominadas de **Economia Inteligente** (competitividade), **Pessoas Inteligentes** (capital humano e social), **Governança Inteligente** (participação), **Mobilidade Inteligente** (transporte e TIC – Tecnologia da Informação e Comunicação), **Meio Ambiente Inteligente** (recursos naturais) e **Estilo de vida Inteligente** (qualidade de vida) (Fonte: traduzido e adaptado de Neirotti et al (2014)).

### Cidades Inteligentes

Neirotti (2014), destaca que uma Cidade Inteligente é um ecossistema urbano inovador e se utiliza de tecnologias da informação e comunicação, na gestão de seus recursos e estruturas. Onde as políticas de desenvolvimento para uma cidade inteligente são classificadas em *Hard* e *Soft*. As políticas *Hards* contemplam as redes de energia, iluminação e recursos naturais, gestão de resíduos, meio ambiente, transporte, mobilidade, logística, escritórios e residências, saúde e segurança pública. E as políticas *Softs* consideram educação e cultura, inclusão e bem-estar, administração pública e governo eletrônico, e a economia.

Não podemos deixar de citar a antecipação de um olhar para uma cidade inteligente, por parte da Constituição Federal do Brasil (1988), onde a mais de 30 anos, já se previa em quatro de seus artigos, temas que poderíamos classificar como características de uma cidade inteligente. O **Art. 6º** - “São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição. (EC no 26/2000, EC no 64/2010 e EC no 90/2015)”, tratando das Pessoas Inteligentes. O **Art. 37º** - “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: (EC no 18/98, EC no 19/98, EC no 20/98, EC no 34/2001, EC no 41/2003, EC no 42/2003 e EC no 47/2005)...”, focando na Governança Inteligente. O **Art. 182º** - “A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.”, na Mobilidade Inteligente e Economia Inteligente. E no **Art. 225º** - “Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia

qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.”, no Meio Ambiente Inteligente e Estilo de Vida Inteligente. Não saberia dizer se nosso legislador tinha conhecimento do caminho para estas classificações, mas podemos dizer que o descrito até hoje tem forte apelo.

Figura 4 - Constituição Federal do Brasil 1988.



Fonte:

[https://pt.wikipedia.org/wiki/Constitui%C3%A7%C3%A3o\\_brasileira\\_de\\_1988](https://pt.wikipedia.org/wiki/Constitui%C3%A7%C3%A3o_brasileira_de_1988),  
2023

As Nações Unidas, em setembro de 2015, quando seus 193 países membros se reuniram e adotaram uma nova política global, a chamada “Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável”, busca um apelo global à ação para acabar com a pobreza, proteger o meio ambiente e o clima e garantir que as pessoas, em todos os lugares, possam desfrutar de paz e de prosperidade (ONU, 2023). Surge nesta assembleia a definição dos dezessete ODSs, os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, aos quais o Brasil é signatário e publicou no DOU de 30.12.2019, o PPA 2020-2023 (Plano Plurianual), com prazos para implementação destes objetivos em nível nacional (IPEA, 2019).

O Objetivo número 11 (onze), tem como desafio “Tornar as cidades e os assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis” (IPEA, 2019). Este Objetivo tem elencado 9 (nove) metas para o Brasil, para

que até 2030 garantamos o acesso de todos a moradia digna, adequada e a preço acessível; os sistemas de mobilidade urbana sejam mais sustentáveis, inclusivos, eficientes e justos; aumentemos a urbanização inclusiva e sustentável, protejamos e salvaguardemos o patrimônio natural e cultural; reduzamos significativamente o número de mortes e o número de pessoas afetadas por desastres naturais; reduzamos significativamente o número de mortes e o número de pessoas afetadas por desastres naturais; reduzamos o impacto ambiental negativo e proporcionemos acesso universal a espaços públicos seguros, inclusivos, acessíveis e verdes.

Tratam de desafios muitas vezes inatingíveis, mas representam a orientação para alcançar as características de uma cidade inteligente.

Diversas iniciativas no Brasil caminham nesta direção, e muitas cidades recebem seus reconhecimentos pelos esforços em alcançarem algumas destas metas. As cidades são reconhecidas pela redução das burocracias. Reduzir a burocracia, incrementar as compras governamentais e melhorar o atendimento ao empreendedor, são destaques do SEBRAE (2024).

Outras apresentam 100% de esgoto coletado e tratado; 100% de redes de distribuição de água; coleta seletiva de lixo, porta a porta, uma vez por semana e coleta de resíduos comum, seis vezes por semana; município Livre do Analfabetismo, inclusão digital em as todas as escolas da rede municipal de ensino, com rede de Wi-Fi 6 de última geração e 990 pontos de acesso nas salas de aula e áreas comuns; operam câmeras de monitoramento instaladas em pontos estratégicos e integram as forças de segurança, por meio de convênios que permitem que policiais e guardas civis municipais atuem em dias de folga, por meio de atividades delegada e diferenciada, respectivamente. São exemplos em cidades reconhecidas.

Temos também exemplos de política de governança com planejamento, monitoramento e entrega como pilares da boa prestação de serviços públicos, adotando mecanismos de gestão para aumentar a eficiência no uso dos recursos públicos e a capacidade de investimento do município, disponibilizando relatórios, totalmente isentos, para o municípe.

Algumas apresentam resultados para indicadores, certificados pela ABNT NBR ISO 37120, os quais demonstram práticas de boa gestão (inovadoras na gestão pública), onde na segurança, 100% das áreas urbana e rural estão equipadas com lâmpadas de LED; a mobilidade urbana utiliza em uma linha verde, o corredor sustentável com 100% de ônibus elétricos; sistema de estacionamento rotativo inovador; semáforos inteligentes (além de semáforos automáticos); prontuários médicos unificados na rede; e programa educação 5.0 (ver sociedade 5.0).

Figura 5 - O mundo em movimento.



Fonte:

[https://www.iso.org/files/live/sites/isoorg/files/news/News\\_archive/2019/12/Ref2464/Ref2464\\_train.jpg/thumbnails/1200x600, 2024](https://www.iso.org/files/live/sites/isoorg/files/news/News_archive/2019/12/Ref2464/Ref2464_train.jpg/thumbnails/1200x600, 2024).

Um Sociedade 5.0, tem como **objetivo** fazer com que os sistemas inteligentes trabalhem a favor da sociedade com foco no bem-estar social e na melhora da qualidade de vida. Representa uma **nova era**, um novo **modelo** de organização social, propondo mudança no pensamento. A harmonia entre o **mundo físico** e o **ciberespaço**, conectado, atenderão as necessidades sociais por meio de soluções simples, econômicas e sustentáveis para diversos setores, como financeiro, saúde e educação. O **foco principal** é entender e posteriormente atender as demandas de seu público, colocando-os no centro dos investimentos, maior qualidade e mais eficiência na resolução de desafios, trabalhando a qualidade de vida, inclusão e sustentabilidade, levando a uma vida individual e em sociedade, com mais conforto, segurança e felicidade (ALLONDA, 2024).

Poderíamos ficar falando dias sobre as boas práticas existentes no Brasil e no mundo, mas gostaria de retornar lá no começo, e levantar uma reflexão. Enquanto cidadãos e profissionais, como estamos vendo nossas cidades, a da era de Os Flintstones ou a era de Os Jetsons?

## Sumaré

Aproveitando para comentar sobre o município de Sumaré, onde reside este autor, nossa cidade em São Paulo, algumas boas práticas nesta linha de cidade inteligente. Comemorar 156 anos de vida e 71 anos de

emancipação, em 2024, foi motivo de felicidade, visto considerar ainda uma jovem cidade ou município.

Figura 6 - Sumaré/SP.



Fonte:

<https://www.google.com/url?sa=i&url=https%3A%2F%2Fwww.nossotetoimoveis.com.br>, 2024

Mas temos resultados que nos destacam no cenário nacional. No Índice de Desenvolvimento Sustentável das Cidades (IDSC, 2022), Sumaré se destaca nos rankings de resultados de Produção e Consumo Sustentáveis; na Ação Climática; e nos objetivos das Energias Renováveis e Sustentáveis; e num patamar acima da média nos objetivos da Saúde de Qualidade; da Água Potável e Saneamento; e na Redução das Desigualdades. Sempre há e haverá pontos a serem melhorados, mas temos apresentado crescimento, nos resultados, aos olhos dos controles destas instituições. No índice IGMA (2023), Sumaré se destaca com excelentes resultados em Infraestrutura e Mobilidade Urbana, e em níveis acima da média no tocante ao Desenvolvimento Socioeconômico e Ordem Pública.

Neste momento é comemorar as boas posições, entender onde apontam melhorias, analisar os resultados e planejar o futuro para melhorar sempre.

## **Conclusão**

Transformar uma cidade em inteligente não ocorrerá no seu todo. A cultura e as ações da população, somadas às ações dos poderes constituídos, leva a atuar nas “dores” da comunidade e na inteligência como um conceito de “entender e posteriormente atender as demandas de seu público, colocando-o no centro dos investimentos, com maior qualidade e mais eficiência na resolução de desafios”, alcançando assim o reconhecimento de todos.

O importante é planejar, capacitar os agentes públicos e a população, e colocar em prática um planejamento compatível com as demandas dos cidadãos, aplicando recursos alinhados a estas demandas, aumentando a capacidade de investimentos.

## **Referências**

ALLONDA. **Os impactos da Sociedade 5.0**. Disponível em: <https://allonda.com/sustentabilidade/os-impactos-da-sociedade-5-0/>. Acesso em: jan. 2024.

AQUILA. Instituto Aquila. **Índice de Gestão Municipal Aquila**. Disponível em: <https://igma.aquila.com.br/cidades/4589>. Acesso em: jan. 2024.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**: texto constitucional promulgado em 5 de outubro de 1988, com as alterações determinadas pelas Emendas Constitucionais de Revisão nos 1 a 6/94, pelas Emendas Constitucionais nos 1/92 a 91/2016 e pelo Decreto Legislativo no 186/2008. – Brasília: Senado Federal, Coordenação de Edições Técnicas, 2016.

FNQ - Fundação Nacional da Qualidade. Disponível em: <https://fnq.org.br/>. Acesso em: jan. 2024.

IPEA. **Agenda 2030**. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/ods/noticias.html>, 2019. Acesso em: jan. 2024.

NEIROTTI et al. Current trends in Smart City initiatives: Some stylised facts. **Cities**, v. 38, jun. 2014, p. 25-36.

ONU. Nações Unidas Brasil. **Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável**. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/91863-agenda-2030-para-o-desenvolvimento-sustent%C3%A1vel>, 2023. Acesso em: jan. 2024.

PEDRA BRANCA. **A tecnologia e o crescimento do conceito de Cidade Inteligente**. Disponível em: <https://www.cidadepedrabranca.com.br/blog/blog-a-tecnologia-e-o-crescimento-do-conceito-de-cidade-inteligente>). Acesso em: 28 jul. 2021.

SEBRAE. **Cidade Empreendedora.** Disponível em:  
<https://sebrae.com.br/sites/PortalSebrae/ufs/pi/sebraeaz/cidade-empreeendedorora,19bb832d2b22f710VgnVCM100000d701210aRCRD>.  
Acesso em: jan. 2024.

IDSC-BR. **Índice de Desenvolvimento Sustentável das Cidades – Brasil. A Evolução ds 5.570 cidades brasileiras em direção à Agenda 2020 da ONU.** Disponível em: [cidadessustentaveis.org.br](http://cidadessustentaveis.org.br). Acesso em: jan. 2024.



# AUTORES

*Adeilson José de Freitas Júnior*

*Amauri Américo de Godoy Filho*

*Amina Welten Guerra*

*Ana Cristina da Costa Piletti Grohs*

*Ana Laura Vallarelli Gutierrez Araujo*

*Brenno Augusto Marcondes Versolatto*

*Carla Leitão da Silva*

*Carlos Eduardo Viana Kortz*

*Carlos Henrique de Oliveira Cardoso*

*Carolina Agostinho de Jesus*

*Cecília Beatriz Soares de Almeida*

*Célia Cristina Moretti Decarli*

*Cesarino Carvalho Júnior*

*Edilson Mendes*

*Fábio dos Santos Ferreira*

*Fernanda dos Santos Ueda*

*Izabella Moura Teixeira*

*João Alexandre Paschoalin Filho*

*Joyce Bittencourt Teixeira de Oliveira*

*Leila Regina O. Chinelatto*

*Lucas Gabriel Brito de Oliveira*

*Luís Fernando Martins Grohs*

*Luiz Alberto dos Santos*

*Marcelo Chaim Chohfi*

*Maria Ângela Lourençoni*

*Mariana Domitila Padovani Martins*

*Murilo de Camargo Barros*

*Nirlei Santos de Lima*

*Ricardo José Orsi de Sanctis*

*Rubens Pantano Filho*

*Rui Aurélio de Lacerda Badaró*

*Suely Aparecida Frasson*

*Vera Amaral Pantano*

*Yasmin Moreira Vieira de Souza*



ISBN 978-65-83368-11-9



9 786583 1368119



INSTITUTO FEDERAL DE  
EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E TECNOLOGIA  
SÃO PAULO  
Campus Bragança Paulista

**Fatec**  
Sorocaba  
José Crespo Gonzales

**UniEduK**  
SEU FUTURO NA PRÁTICA  
unifaj unimax faagroh

 **CONGESA**  
CONFIANÇA QUE SE CONSTRÓI

 **JOSÉ CARLOS TONIN**  
EMPREENHIMENTOS E OBRAS

**DE VECHI &  
PACIONI**  
CONSULTORIA

  
nippon chemical

  
*Wonder Food*  
CULINÁRIA SAUDÁVEL  
HOLAMBRA

  
**PIRES DA CUNHA**  
Sociedade de Advogados  
OAB/SP 34.562