

## **Coordenadores**

Arthur Henrique de Pontes Regis

Jonas Rodrigo Gonçalves

Rodrigo de Freitas Palma

# **POLÍTICAS PÚBLICAS E DESENVOLVIMENTO SOCIAL: ESTUDOS EM HOMENAGEM AO PROFESSOR**

## **JACI FERNANDES DE ARAÚJO**

## **Diretores**

Claudine Fernandes de Araújo

Gustavo Javier Castro Silva

**Editora**

**Processus**

**COORDENADORES:**  
Arthur Henrique de Pontes Regis  
Jonas Rodrigo Gonçalves  
Rodrigo de Freitas Palma

**POLÍTICAS PÚBLICAS E DESENVOLVIMENTO SOCIAL: ESTUDOS EM  
HOMENAGEM AO PROFESSOR JACI FERNANDES DE ARAÚJO**

**1ª edição  
2021**

**DIRETORES:**  
Claudine Fernandes de Araújo  
Gustavo Javier Castro Silva

**Editora  
Processus**



---

REGIS, Arthur Henrique de Pontes; GONÇALVES, Jonas Rodrigo; PALMA, Rodrigo de Freitas.

Políticas públicas e desenvolvimento social: estudos em homenagem ao professor Jaci Fernandes de Araújo. Coordenadores: Arthur Henrique de Pontes Regis; Jonas Rodrigo Gonçalves; Rodrigo de Freitas Palma. Editor e Supervisor Jonas Rodrigo Gonçalves. Capa, Diagramação e Projeto Gráfico Danilo da Costa. Direção: Claudine Fernandes de Araújo e Gustavo Javier Castro Silva. Brasília: Editora Processus, 2021.

1ª edição.

ISBN: 978-65-84580-00-8

218 p.

I. Políticas Públicas. II. Desenvolvimento Social. III. Homenagem. 1. Título.

CDU: 320

---

## **EQUIPE EDITORIAL**

### **Diretora Geral**

Prof. Claudine Fernandes de Araújo

### **Diretor Acadêmico**

Prof. Dr. Gustavo Javier de Castro Silva, Faculdade Processus-DF, Brasil.

### **Editor-Chefe**

Prof. Me. Jonas Rodrigo Gonçalves, Universidade Católica de Brasília-DF, Brasil.

### **Conselho editorial**

Prof. Dr. Aloísio Rucheinki, Universidade do Vale do Rio dos Sinos, Brasil.

Prof. Dr. Arnaldo Santos Bastos, Universidade Federal de Goiás, Brasil.

Profa. Dra. Caroline de Abreu Batista Claro, Universidade de Brasília, Brasil.

Profa. Dra. Estefânia Naiara da Silva Lino, Universidade de Rio Verde, Brasil.

Prof. Dr. Gustavo Rabay Guerra, Universidade, Federal da Paraíba, Brasil.

Prof. Dr. Henrique Smidt Simon, Universidade Euro-Americano, Brasil.

Prof. Dr. José Eduardo Souza de Miranda, Universidade de Cantabria, Santander, Espanha.

Prof. Dr. Márcio Petrocelli Paixão, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Brasil.

Profa. Me. Patrícia Spagnollo Parise, Universidade de Rio Verde, Brasil.

Prof. Dr. Rildo Mourão Ferreira, Universidade de Rio Verde-GO, Brasil.

### **Comitê Científico – Corpo de Pareceristas**

Prof. Dr. Arthur Henrique de Pontes Regis, Universidade de Brasília, Brasil.

Prof. Dr. Gustavo Javier Castro Silva, Faculdade Processus-DF, Brasil.

Prof. Me. Jonas Rodrigo Gonçalves, Universidade Católica de Brasília, Brasil.

Prof. Dr. José Bonifácio de Araújo Júnior, Faculdade Processus-DF, Brasil.

Prof. Me. Maria Aparecida de Assunção, Faculdade Processus-DF, Brasil.

### **Diagramação**

Prof. Esp. Danilo da Costa, Universidade Católica de Brasília-DF, Brasil.

**"ENCONTRO A FELICIDADE  
QUANDO SINTO QUE CUMPRI  
TODOS OS MEUS  
DEVERES"**

***PROFESSOR  
JACI FERNANDES  
DE ARAÚJO.***



## PRÓLOGO

*Claudine Fernandes de Araújo*

Para entendermos um pouco sobre a história do professor homenageado e da instituição por ele fundada, segue transcrição de gravação advinda da obra: ARAÚJO, Claudine Fernandes de. Um pouco da história do professor Jaci Fernandes de Araújo, do Instituto e da Faculdade Processus. Acesso em: 28 abr. 2021. Disponível em: <<https://youtu.be/QFiDecAfrYU>>.

Natural da grande Dores do Indaiá MG, filho de José Fernandes e Ana Maria de Araújo, ele fazendeiro e ela professora rural. Veio com a família para Planaltina, então Goiás em 1948, onde o pai comprou fazenda, talvez já na expectativa que a capital federal viesse a ser transferida para o planalto central. É que naquela época já animava os goianos a esperança que o Rio de Janeiro viria mudar para aqui. Fez metade do curso primário com a mãe, completando em Formosa-GO. Fez o então chamado ginásial e o ensino médio em Anápolis-GO, onde fundou e foi presidente da união secundarista de Anápolis em 1962, chegou em Brasília em 1965, matriculando-se na UnB em 1966 onde foi aprovado no vestibular de direito, mas graduou-se 1972 no Ceub com a primeira turma daquela faculdade.

Casou-se com Maria José em 1967. Desta união nasceram 4 filhos: Claudine, mãe de Clara e Ana Teresa; Flávio, casado com Daniele, pai de Alexandre, Henrique e Helena; Fernando, casado com Karen, pai de Pedro e Fernanda; João Carlos pai de Lucas e Yuri; e a filha do coração, Alessandra. Advogou por pouco mais de 30 anos, entregando-se finalmente a sua autêntica vocação de professor. Lecionou primeiro na Faculdade Católica de Goiânia-GO, foi membro do corpo de professores do estágio da OAB na UDF, orientou várias turmas de formandos. No Ceub, lecionou por 13 anos, sendo o professor mais homenageado pelas turmas de formandos.

Após esse tempo de convivência e amizade com seus alunos, sempre orientando e mostrando o melhor caminho para alcançarem seus sonhos e objetivos, em 1991 fundou, ao lado de sua esposa e de seus filhos, o Instituto Processus. Conhecido à época apenas por Curso do Professor Jaci, teve no seu início a finalidade de preparar candidatos exclusivamente para os concursos de Juiz de Direito e Promotor de Justiça. O Instituto Processus, denominação atual, formando um dos mais seletos quadros de professores, chegou a ver aprovados quase metade da magistratura e do Ministério Público, marca certamente não alcançada por nenhum outro preparatório no Brasil.

Sempre sob a batuta e a direção do professor Jaci, vários foram os brasilienses e candangos que passaram pelas carteiras do Processus e pela orientação ou pelo apoio do docente. Hoje o Instituto Processus se completa com a Faculdade Processus, com campi na Asa Sul e Águas Claras. Seu curso de Direito já foi reconhecido com o selo OAB Recomenda com o qual foram agraciados somente 10% dos cursos do Brasil.

## SUMÁRIO

<b>Prefácio</b> <i>Rodrigo Freitas Palma</i> .....	07
Capítulo 01: <b>Defensoria pública, métodos extrajudiciais de resolução de conflitos e acesso à justiça no Brasil</b> <i>Alberto Carvalho Amaral</i> <i>Isabela Maria de Melo</i> .....	09
Capítulo 02: <b>Desafios da educação durante e após a pandemia da Covid-19</b> <i>Alessandro Aveni</i> <i>Adriano Higino Freire</i> <i>Lúcio Carlos de Pinho Filho</i> .....	31
Capítulo 03: <b>Políticas públicas municipais para animais não humanos</b> <i>Camilo Henrique Silva</i> .....	45
Capítulo 04: <b>A judicialização de políticas públicas de proteção animal no município do Rio de Janeiro: o caso dos animais comunitários no Centro Administrativo São Sebastião (CASS)</b> <i>Arthur Henrique de Pontes Regis</i> <i>Camila Prado dos Santos</i> .....	61
Capítulo 05: <b>Impactos sociais na pandemia da sars-cov-2 (Covid-19). Uma reflexão sobre ética, Direito e governança</b> <i>Alessandro Aveni</i> <i>Lúcio Carlos de Pinho Filho</i> .....	75
Capítulo 06: <b>A vedação da crueldade, dos maus-tratos e do abuso como fundamentos para as políticas públicas de proteção animal</b> <i>Arthur Henrique de Pontes Regis</i> <i>Maurício Ricardo Anjo Teixeira Pires</i> <i>Caroline Pereira Gurgel</i> .....	88
Capítulo 07: <b>Pobreza e desigualdade no contexto de pandemia e crise econômica: o jogo político para reformulação do Programa Bolsa Família</b> <i>Beatriz Ribeiro Storino</i> <i>Gylcilene Ribeiro Storino</i> .....	107
Capítulo 08: <b>Tobias Barreto: um dos grandes nomes da Faculdade de Direito do Recife</b> <i>Rodrigo Freitas Palma</i> .....	121

Capítulo 09:	
<b>Perspectiva de racionalização do sistema logístico para deslocamento de pessoas</b>	
<i>Silvana Maria Barbosa da Silva Costa</i>	
<i>Maria Aparecida de Assunção</i>	
<i>Adelaida Pallavicini Fonse</i> .....	131
Capítulo 10:	
<b>Sistema de juros simples</b>	
<i>Wilson de Oliveira</i> .....	143
Capítulo 11:	
<b>Reflexões sobre o conceito de políticas públicas e a perspectiva de lucratividade por parte do Estado</b>	
<i>Jonas Rodrigo Gonçalves</i>	
<i>Danilo da Costa</i>	
<i>João Carlos Gonçalves</i> .....	157
Capítulo 12:	
<b>Revisitando conceitos de política pública para o desenvolvimento social</b>	
<i>Maria Aparecida de Assunção</i>	
<i>Gustavo Javier Castro Silva</i>	
<i>Lourivania Lacerda Castro</i> .....	169
Capítulo 13:	
<b>Políticas públicas de saúde no Brasil: desafio da efetivação com equidade</b>	
<i>Lorena Abrão Pimenta dos Santos</i>	
<i>Jonas Rodrigo Gonçalves</i> .....	182
Capítulo 14:	
<b>Mudanças climáticas e segurança hídrica: conceitos básicos e premissas fundamentais a nortear as políticas públicas</b>	
<i>Marcelo Coutinho Vargas</i> .....	196



## PREFÁCIO

*Rodrigo Freitas Palma*

Recentemente, recebi a nobre missão de escrever algumas linhas sobre o nosso estimado mestre Jaci Fernandes de Araújo, ou, para nós, que tivemos o privilégio de conhecê-lo mais de perto, simplesmente “Professor Jaci”.

Nesse sentido e desde pronto, antecipo-me que se trata, sobretudo, de tarefa mui árdua, pois um breve texto como este não seria capaz de sintetizar todo o legado deixado por um homem que marcou seu tempo e a história da educação jurídica em Brasília, a cidade que tanto amava.

Deste modo, buscarei me concentrar em minhas lembranças sobre o célebre autor de “A Lenda, o Milagre: O Sabre de Prestes”, obra com a qual fomos brindados no decorrer do feliz ano de 2011.

Conheci o Professor Jaci no início de 2009. Ele estava, na ocasião, a fazer uma das coisas que mais gostava: discursava aos alunos da Faculdade Processus numa aula magna que eu teria a honra de proferir. Recordo-me que escolhi, à época, o tema de um de meus livros, “O Julgamento de Jesus Cristo”. A partir daquele instante travamos amizade que duraria por todos os anos seguintes. Em nossas conversas pessoais, este assunto lhe parecia ser sempre de grande interesse.

Fato é que ao ouvi-lo na referida ocasião, o que mais me chamou a atenção foi sua paixão. Isto mesmo. Ele não era somente uma pessoa formidável, afável no trato diário para com todos que o rodeavam, gentil e acessível. Ele era, acima de tudo, alguém movido por profundas convicções alimentadas por um “quê” de paixão. Sua oratória impecável era obliterada por uma fala carregada de sentimento que, imediatamente, contagiava a plateia.

Não me olvidarei facilmente de nossas conversas. Aliás, seria pecado fazê-lo. Com ele, por certo, muito aprendi. Os anos se foram, todavia, ainda me recordo dos recados às sextas-feiras, para que, “se fosse possível”, eu viesse a passar em sua sala, “para tomar um cafezinho” e experimentar um queijo fresco que “acabou de chegar” de sua querida terra, o interior de Minas Gerais.

Ora, naqueles momentos, falávamos sobre quase tudo: família, empreendimentos, sonhos, planos, Direito e juristas que ele considerava formidáveis. Por isso mesmo, decidi homenageá-lo aqui com um estudo específico sobre um deles: o gênio da Escola do Recife, Tobias Barreto, sobre o qual conversávamos tantas vezes.

Sentia-me, sobretudo, privilegiado por contar com sua amizade. Ele deixou um lastro de realizações. Este imenso legado era fruto de uma vida rica em propósitos.

O Professor Jaci que conheci era um homem preocupado em realizar sonhos. Alegria-se profundamente com o triunfo de seus alunos e deles muito se orgulhava. Almejava aos seus o melhor ensino jurídico que eles pudessem vir a ter acesso.

Extremamente culto e erudito, ele foi mais que um jurista: era o homem que retirava da Literatura a poesia para então, revestido de sensibilidade ímpar, poder compreender a vida, seus mistérios e encantos.

Hoje quando passo por sua antessala, inevitavelmente, relembro dessas tantas conversas que tivemos. Certamente, ainda dói ver a porta de seu escritório fechada. Um dia desses, o querido Professor Jaci se foi deixando todos aqueles que o conheceram profundamente consternados.

Nesta tarde dedico, pois, estas palavras aos seus familiares, aos quais tenho em alta estima e consideração. São eles que continuam a materializar esses caros ideais.

Consoante o devido estendo especial agradecimento ao Professor Jonas Rodrigo Gonçalves pelo nobre convite para prefaciar esta obra, e, a ele digo, uma vez mais: este livro não teria vindo a lume sem seus redobrados esforços para tanto.

Por fim, gostaria de assinalar que o Professor Jaci, curiosamente, escolheu a palavra “lenda” para o título de seu livro. Hoje, é justamente seu nome que se faz legendário entre nós.

Brasília, inverno de 2021.

## CAPÍTULO 01:

### DEFENSORIA PÚBLICA, MÉTODOS EXTRAJUDICIAIS DE RESOLUÇÃO DE CONFLITOS E ACESSO À JUSTIÇA NO BRASIL<sup>1</sup>

*THE PUBLIC DEFENDER'S OFFICE, EXTRAJUDICIAL METHODS OF CONFLICT RESOLUTION AND ACCESS TO JUSTICE IN BRAZIL*

*LA DEFENSA PUBLICA, MÉTODOS EXTRAJUDICIALES DE RESOLUCIÓN DE CONFLICTOS Y ACCESO A LA JUSTICIA EN BRASIL*

**Alberto Carvalho Amaral<sup>2</sup>**

Orcid: <http://orcid.org/0000-0002-6117-865X>  
Lattes: <http://lattes.cnpq.br/4335413036294656>  
Faculdade Processus, DF, Brasil  
E-mail: [prof.albertoamaral@gmail.com](mailto:prof.albertoamaral@gmail.com)

**Isabela Maria de Melo<sup>3</sup>**

Orcid: <http://orcid.org/0000-0002-8939-9956>  
Lattes: <http://lattes.cnpq.br/7898357466826474>  
Faculdade Processus, DF, Brasil  
E-mail: [email@gmail.com](mailto:email@gmail.com)

#### **Resumo**

O tema deste artigo é o papel da Defensoria Pública e dos métodos extrajudiciais para reduzir a cultura da litigância no Brasil. Foi investigado o seguinte problema: se os métodos extrajudiciais de resolução de conflito, intermediados pela Defensoria Pública, contribuem para a redução da cultura de litigância no Brasil. Os objetivos específicos são apresentar a situação de sobrecarga do Poder Judiciário, descrever e distinguir a mediação e conciliação como métodos extrajudiciais de solução de conflitos e examinar a importância da Defensoria Pública na ampliação do acesso à justiça. Este artigo trata-se de uma pesquisa teórica qualitativa. O trabalho teve como base bibliográfica livros acadêmicos, artigos científicos, legislação, estatísticas e estudos sobre os assuntos.

**Palavras-chave:** Defensoria Pública. Resolução de conflitos. Métodos extrajudiciais. Cultura da litigância.

---

<sup>1</sup> Este capítulo contou com a revisão linguística de Érida Cassiano Nascimento e com a diagramação do Prof. Danilo da Costa.

<sup>2</sup> Doutorando em sociologia (Universidade de Brasília); Mestre em Direito (Centro Universitário de Brasília); Especialização em Ciências Penais (Universidade do Sul de Santa Catarina); Especialização em Direito Processual (Universidade do Sul de Santa Catarina); Bacharel em Direito (Centro Universitário de Brasília). Líder do PPIC "Defensoria Pública e acesso à justiça". Defensor Público do Distrito Federal. Afiliação institucional: Universidade de Brasília.

<sup>3</sup> Graduanda em Direito (Faculdade Processus). Graduada em Administração de Empresas pela Faculdade Anhanguera de Brasília. Participante do grupo de pesquisa Defensoria Pública e Acesso à Justiça, sob coordenação do professor Msc. Alberto Carvalho Amaral. Afiliação institucional: Faculdade Processus.

## **Abstract**

*The theme of this article is the role of the Public Defensorship and extrajudicial methods to reduce the culture of litigation in Brazil. The following problem was investigated: extrajudicial methods of conflict resolution, intermediated by the Public Defender's Office, contribute to reduce the culture of litigation in Brazil. The specific objectives are to present the overload situation of the Judiciary, to describe and distinguish mediation and conciliation as extrajudicial methods of conflict resolution and to examine the importance of the Public Defender's Office in expanding access to Justice. This article is a qualitative theoretical research. The work had as bibliographic base some academic books, scientific articles, legislation, statistics and doctrine on the subjects.*

**Keywords:** *Public Defensorship. Conflict resolution. Extrajudicial methods. Culture of litigation in Brazil.*

## **Resumen**

*El tema de este artículo es el papel de la Defensa Pública y los métodos extrajudiciales para reducir la cultura del litigio en Brasil. Se investigó el siguiente problema: si los métodos extrajudiciales de resolución de conflictos, intermediados por la Defensa Pública, pueden contribuir a reducir la cultura del litigio en Brasil. Los objetivos específicos son presentar la situación de sobrecarga del Poder Judicial, describir y distinguir la mediación y conciliación como métodos extrajudiciales de resolución de conflictos y examinar la importancia de la Defensoría Pública en la ampliación del acceso a la justicia. Este artículo es una investigación teórica cualitativa. El trabajo tuvo como base bibliográfica libros académicos, artículos científicos, legislación, estadísticas y estudios sobre los temas.*

**Palabras clave:** *Defensa pública. La resolución de conflictos. Métodos extrajudiciales. Cultura del litigio en Brasil.*

## **1. Introdução**

Esta pesquisa busca analisar a relevância da atuação da Defensoria Pública, na utilização dos métodos extrajudiciais de solução de conflitos, para efetivar e ampliar o acesso à justiça. A perspectiva do estudo é que existem outras maneiras de pacificação social além do monopólio judicial.

Segundo José Carlos de Mello Dias (2003, p. 66) é necessário nos conscientizarmos que não é preciso que cada ofensa seja relacionada a um litígio, mas que disponhamos das formas satisfatoriamente ágeis e efetivas na resolução do empasse, sem que ocorra a obrigação das imperativas figuras do juiz e do Estado.

Neste trabalho pretende-se examinar o seguinte problema: se os métodos extrajudiciais de resolução de conflito, intermediados pela Defensoria Pública, contribuem para a redução da cultura de litigância no Brasil.

Na opinião de Sales e Chaves (2014, p. 396), a atribuição única da responsabilidade por conduzir ao Judiciário as demandas de resolução de conflitos, aguardando-se seus provimentos de forma quase passiva, resultou em uma cultura de mínima participação das partes e da obrigação de um terceiro imparcial para solucionar o litígio. Nesse contexto, os indivíduos passaram a reconhecer que os seus direitos somente poderiam ser tutelados através de uma sentença judicial, reduzindo, gradativamente, a participação do diálogo dos cidadãos na solução das lides e resultando em um relevante fluxo de ações levadas ao Poder Judiciário, que não

necessariamente veiculariam os temas mais relevantes ou que produziram mais dano social.

Atualmente, a opção por utilizar a via judicial como a única forma de resolução das lides tem indicado uma certa insustentabilidade. Ao lado da limitação de recursos humanos e materiais, tem-se litigantes habituais (por exemplo, grandes empresas que são grandes demandadas) e a própria judicialização pelo Executivo (União, Estados, Distrito Federal e Municípios) que representam grande maioria das ações em curso. Logo, os recursos disponíveis acabam sendo utilizados, majoritariamente, por aqueles que não se localizam nos estratos mais carentes da sociedade, em que tais medidas jurídicas são tão relevantes. Em razão desse problema surgiu como hipótese: a efetiva utilização dos métodos extrajudiciais para resolução dos conflitos em conjunto com a participação de instituições públicas, como a Defensoria Pública, pode contribuir para melhorar as respostas estatais disponíveis para a resolução de conflitos. A desnecessidade de ingresso de demandas judiciais, pelas características específicas que um sistema organizado a partir da expertise da Defensoria Pública, poderia contribuir positivamente para a redução da cultura de litígios.

Nesse contexto, acreditar que o Estado consiga atribuir ao Poder Judiciário a estrutura realmente necessária para resolução de todas as demandas, desprezando as disputas acirradas por verbas orçamentárias, é utópico, pois outros serviços públicos e áreas também precisam de investimentos e sofrem igual escassez de recursos. Dessa forma, buscar uma solução exige uma criatividade ao utilizar outros mecanismos mais céleres, com estratégias de abordagem e decisão diversas para solucionar os conflitos, entre eles a conciliação, a arbitragem e a mediação (AMORIM, 2011, p. 11). Além do uso criativo do direito, é necessário apostar em outras abordagens, como a capacitação de lideranças, a educação em direitos, que possuem potencialidade emancipatória e poderiam ressignificar, inclusive, qual justiça se procura e com qual finalidade<sup>4</sup>.

Como objetivo geral este artigo pretende analisar se a atuação da Defensoria Pública e a utilização dos métodos extrajudiciais de solução de conflitos podem contribuir para reduzir a cultura da litigância no Brasil.

Segundo a argumentação de Conrado (2003, p. 171-172), com a intenção de tornar mais efetiva a Justiça, por meio da integral assistência jurídica, surgiu como um dos papéis da Defensoria Pública utilizar, também, o relevante instrumento de mediação nos conflitos em que intervenha, com o objetivo de disponibilizar outras alternativas à pacificação, além de possibilitar prevenir os conflitos e contribuir para o exercício da cidadania em razão da conscientização de direitos.

Os objetivos específicos deste texto serão apresentar um panorama da situação de sobrecarga do Poder Judiciário, descrever e distinguir os métodos extrajudiciais de solução de conflitos, com ênfase na mediação e conciliação, e examinar a importância da atuação da Defensoria Pública na defesa de interesses de grupos socialmente vulneráveis e na ampliação do acesso à justiça.

Conforme Said Filho (2017, p. 177), o Poder Judiciário não tem a necessária estrutura para conseguir absorver as muitas demandas que surgem, menos, ainda, a

---

<sup>4</sup> Ganham relevo, nessa temática, formas diversas de alcançar a população e propiciar que, em suas práticas próprias, sem a intervenção de terceiros, possam ter capacidade para instrumentalizar um nível comunitário de agência sobre as questões jurídicas conflituosas. No Distrito Federal, podemos exemplificar a formação de Promotoras Legais Populares ou, no âmbito da Defensoria Pública do DF, em conjunto com o grupo de pesquisa O Direito Achado na Rua, na UnB, é a proposta versada no curso de Capacitação de Defensoras e Defensores Populares do DF (AMARAL, SOUZA JUNIOR, SOUSA, RAMPIN, 2019; SOUZA JUNIOR, AMARAL, RAMPIN, 2019).

possibilidade de respondê-las em um prazo oportuno. Isso indicaria a ineficácia da prestação dos serviços jurisdicionais. Dessa forma, é imperioso buscar por outras soluções para essa crise da jurisdição, levando em consideração que os mecanismos clássicos de resolução de conflitos não garantem aos jurisdicionados o acesso ao Judiciário.

Justifica-se o presente trabalho para entender e analisar outras formas de resolução dos conflitos, que surgem nas interações sociais como respostas não tradicionais, para além do monopólio judicial. Essas referidas formas apresentam significativas vantagens, quando comparadas ao modelo usual, como redução de custos e tempo na tramitação processual das ações e a maior participação das pessoas envolvidas em uma lide, na busca de solução jurídica.

Para os estudiosos da dogmática jurídica assemelha-se essencial compreender as diversas maneiras, igualmente legítimas, que existem para solucionar conflitos de interesse ou, pelo menos, oferecer respostas aceitáveis para as dissonâncias entre os envolvidos. Dessa forma, alguns profissionais do Direito poderão entender que a utilização de outras formas de resolver os conflitos não representam uma ameaça para suas carreiras e instituições, mas, ao contrário, surgem como novas perspectivas para a aplicação do Direito.

Para a sociedade é importante conhecer, além de seus direitos e suas garantias, as formas de resguardá-los. Logo, é necessário fornecer para as pessoas os meios e as orientações para entenderem que a resolução de um problema jurídico nem sempre precisará ser homologada pelo Poder Judiciário, mas poderá ser construída com autonomia pelas próprias partes. Ultrapassando-se uma visão conservadora do Direito, buscando-se vias outras de legitimação dos arranjos locais e populares, com a necessária emancipação civilizadora (SOUSA JUNIOR, 2015).

Este artigo configura-se como uma pesquisa teórica qualitativa. O trabalho teve como base alguns livros acadêmicos, artigos científicos, legislação, estatísticas com o objetivo abordar os métodos alternativos de resolução de conflitos e sobre as formas de atuação das Defensorias Públicas.

Este trabalho foi elaborado com a revisão de literatura de artigos científicos e livros localizados no site Google Acadêmico, Scielo e Academia, e através da pesquisa de legislação no site do Planalto. Foi utilizado, também, o relatório Justiça em Números 2020, disponível no portal do Conselho Nacional de Justiça (CNJ, 2020).

Esta pesquisa teve como critérios de exclusão a seleção de artigos científicos publicados em periódicos com ISSN com até quatro autores e que tinham pelo menos um desses autores com a titulação de mestre ou doutor. Os livros utilizados possuem ISBN. Este estudo de revisão de literatura teve a duração de cinco meses. Na primeira fase realizou-se o levantamento dos referenciais teóricos; na segunda fase, foi feita a revisão de literatura; na terceira fase, foram elaborados os elementos pré e pós-textuais que formaram o trabalho, bem como procedeu-se a uma revisão sistemática do texto e das concepções teóricas veiculadas.

A opção por uma pesquisa qualitativa teórica volta-se para analisar alguns dos vários trabalhos que já foram elaborados sobre o tema e que contribuíram de alguma forma relevante para aumentar o acesso à justiça e acabaram contribuindo, também, para a ampliação da cidadania das pessoas.

A presente pesquisa elaborada é qualitativa teórica, com uma abordagem científica, em que foram formuladas hipóteses e conjecturas, nas quais as consequências precisam ser testadas para poder serem confirmadas ou refutadas (MATIAS-PEREIRA, 2016, p. 48).

## **2. O aumento dos números: Cultura da litigância?**

A Constituição Federal de 1988, ao superar o momento do regime de exceção anterior, universalizou diversos direitos fundamentais como, por exemplo, saúde, acesso à justiça e educação, repartindo competências relativas a estruturas públicas para a implementação dessas previsões. Veja-se que, nesse âmbito, foram elevadas ao texto constitucional algumas previsões processuais, dada a relevância que se mostraram para o respeito e proteção dos direitos materiais, seguindo uma tendência verificada em outros países da América Latina (SUXBERGER; AMARAL, 2016). O advento do Sistema Único de Saúde, da Defensoria Pública e do Sistema Nacional de Ensino podem indicar grandes investimentos em políticas públicas para garantia de direitos essenciais.

Apesar da importância em garantir um rol amplo de direitos essenciais a todos os cidadãos, isso não consegue assegurar que, no momento da implementação das políticas públicas, esteja presente o interesse político. As discussões orçamentárias, escolhas políticas e o cenário em que se combatem iniciativas de maior ou menor intervenção estatal, denotam a complexidade para assegurar diversos direitos, inseridos nesse contexto de demandas sociais e de limitados recursos para efetivá-los. Essa dicotomia acaba enveredando-se pelo Judiciário, advindo demandas vindicando a concretização de políticas públicas por via judicial.

Ao lado disso, o monopólio de jurisdição, a crença simbólica na efetividade das decisões judiciais e a centralidade de um pensamento que se fia em provimentos jurisdicionais, são substrato que indica um maior conhecimento e acesso ao Judiciário nas últimas décadas. Compreende-se, aí também, a problemática relativa aos litigantes habituais, notadamente grandes corporações e entes federativos, com estrutura e recursos para manejar procedimentos judiciais que perduram por considerável tempo.

Apenas no ano de 2019 havia 77,1 milhões de ações em trâmite, esperando alguma resolução definitiva, sem que existisse algum cenário de proximidade quanto a necessária resolução desses conflitos. Esses números indicam uma diminuição no acervo processual de aproximadamente 1,5 milhão de ações em tramitação, comparando-se com os dados de 2018. Essa redução foi a maior de toda a série histórica realizada pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ), que teve início em 2009 (BRASIL, 2020, p. 5).

Mesmo com essa diminuição na quantidade de processos que tramitam no Brasil, que pode estar relacionado à informatização dos processos judiciais, o número de ações remanescentes ainda é muito grande. Os dados indicam a existência, na sociedade brasileira, de uma “cultura da litigância”, em que milhares de conflitos são levados para apreciação do Poder Judiciário, possuindo por premissas a crença nas decisões judiciais, a não viabilidade de outras medidas extrajudiciais e um certo desprezo às formas consensuais de resolução.

Como aponta Reis (2019, p. 189-198), estamos em um tempo de desconstrução de valores, em que se reconhece que as antigas fórmulas utilizadas já não conseguem suprir as novas necessidades que surgem, que a cada dia aumentam os casos de conflitos, apesar da sofisticação das diversas técnicas adotadas para diminuí-los ou encerrá-los. Estamos, assim, acostumados com as práticas de prometer sem conseguir entregar e de aceitar (quase de maneira indiferente) com as deletérias consequências provocadas.

Said Filho (2017, p. 183), por sua vez, enfatiza que a utilização das próprias forças e meios disponíveis pelos litigantes para solucionar os seus conflitos (justiça privada), não é mais admitida salvo raras exceções. Em substituição a esse modelo,

o Estado assumiu o monopólio para solucionar os diversos conflitos que surgem na sociedade por meio do poder/dever de declarar o direito através da jurisdição. Como se sabe, a autotutela ou justiça privada possui um papel cada vez mais reduzido nas atuais democracias, pois não tem relação com o conceito de justiça, mas com a imposição da vitória pelo mais forte, indo na oposição da pacificação social.

A compreensão adequada do monopólio exige compreender as justificativas teóricas para a legitimidade estatal para resolver conflitos. O monismo jurídico, que assenta no Estado a visão de único ente legitimado a “dizer” o Direito, produzir as normas válidas e resolver seus conflitos, enseja uma visão conservadora e que demanda sua atuação em diversos conflitos de interesses. É um poder, pois é uma função típica do Estado. Ao mesmo tempo, é um dever estatal, pois quando proibiu a justiça privada assumiu a função, exclusiva e única, de conceder soluções jurisdicionais para os conflitos que se instalam. Não havendo possibilidade de o Estado negar apreciação de casos que lhe são levados a conhecimento, toda ação ajuizada ensejará, em sua maioria, a articulação de diversos atores, muitas vezes de diversos órgãos além do Judiciário (como, por exemplo, a fazenda pública, Ministério Público, Defensoria Pública), exigindo provimentos para sua recepção, desenvolvimento e extinção.

Como descrito por Bessa (2007, p. 229), os constituintes brasileiros entenderam por bem definir, na parte das garantias e dos direitos fundamentais, o princípio da inafastabilidade da jurisdição (art. 5º, XXXV), consistente na necessária apreciação pelo Poder Judiciário de qualquer lesão ou ameaça a direitos. Os órgãos do Poder Judiciário, quando provocados, precisam atender àquelas pessoas que têm algum direito violado para buscar reparar as diversas injustiças que ocorrem na vida em sociedade, e essa resposta precisa ser em prazo razoável, sob pena de ineficácia.

Do ponto de vista dos autores Suxberger e Amaral (2016, p. 113), o processo, entendido como sendo um instrumento, é necessário para a democracia e precisa ser protegido por ser o instrumento jurídico mais relevante no ordenamento pátrio, justamente pela potencialidade para fazer cessar ilegalidades e garantir os direitos mais fundamentais. O excesso de processos, porém, tende a mecanizar a atuação estatal e a exigir celeridade nas respostas judiciais, o que nem sempre irá garantir provimentos jurisdicionais que tenham analisado as questões postas com profundidade.

As estatísticas do CNJ (2020) mostram, também, que o Poder Judiciário brasileiro é um dos que mais possui processos no mundo. Mesmo com o crescimento do número de sedes, servidores e juizes, decorrente de crescentes investimentos em recursos, estruturas e em profissionais, a grande quantidade de demandas desnuda um cenário de lentidão, ineficiência e altos custos processuais.

Para Bessa (2007, p. 229), é notório que, em razão do rápido desenvolvimento social, ocorreu o crescimento do número e do grau de dificuldade dos conflitos. Logo, o Poder Judiciário, que antes era orientado para demandas menos complexas e considerado o “oráculo para solucionar os conflitos”, começou a demonstrar claros sinais de esgotamento. Ainda de acordo com Bessa (2007), a elitização de acesso à justiça, sobrecarga de demandas judiciais nos juizados, elevada demora para prestação jurisdicional seriam decorrentes desse cenário.

A crise no Poder Judiciário é somente uma parcela da crise no próprio Estado, que indica a ineficiência como o principal sintoma. Os problemas mais relevantes no Poder Judiciário, sob essa ótica economicista, são a lentidão processual, os altos custos que envolvem a tramitação de um processo, a falta de preparo humanístico por parte dos profissionais, o difícil acesso à justiça, o descompasso que existe entre as



decisões do Poder Judiciário e a realidade social e a compreensão superficial e negativa do conflito (BESSA, 2007, p. 228).

Veja-se que, neste ponto, a utilização de nomenclaturas como “eficiência”, “custos”, indica que o objetivo primordial do sistema se refere a critérios numéricos, pouco importando a qualidade das sentenças e decisões, o que pode parecer inadequado. Qual eficiência é buscada pelo sistema? A temporal, a quantitativa ou a efetiva proteção dos usuários por um acesso que não se transforme na própria penalidade? A terminologia do CNJ distancia-se bastante da visão de que processos tratam de dilemas por diversas vezes únicos e acaba influenciando uma compreensão, a nosso sentir incompleta e insuficiente, para enfrentar um sistema com uma grande demanda processual e com ritualísticas nem sempre voltadas para as finalidades.

Acentuam-se ainda as dúvidas sobre a qualidade dos provimentos jurisdicionais, pelo mundo, que utilizam tecnologias de gerenciamento de processos e de decisões, a partir de inteligências artificiais operando por *deep learning*, e que tendem a potencializar estruturas de opressão, se o caso, por veicularem determinadas opções a partir dos protocolos que lhe são instruídos.

O advento da expressão “cultura do litígio”, como síntese, reside em uma percepção de que, além de esgotamento dos meios físicos e humanos para responder às demandas pelo Judiciário, na maioria das hipóteses, os advogados ingressariam com medidas judiciais, ao invés de buscar outros meios. Porém, vamos além para compreender que, em um sistema que legitima sobremaneira a figura do Estado-juiz, o ensino jurídico e a prática são direcionados nesse sentido. No processo criminal brasileiro, a regra é a procedimentalização. No processo trabalhista, militar, o mesmo fato se observa. Se na órbita da defesa dos direitos o manejo de ação é uma alternativa, quando mais promissora for a tutela efetiva desse direito, mais ela será acionada. Mesmo quando é acionada para retardar o pagamento de tributos ou para desestimular que outras pessoas venham a acionar a Justiça, como acontece com certa frequência com os litigantes habituais.

Todavia, é importante compreender essa “cultura do litígio”, especialmente porque essa realidade de litigiosidade é bem situada e, a depender do distanciamento das regiões menos abastadas, menos ela se configura. Se temos um sensível aumento nos números de feitos ajuizados, como indica a análise histórica, isso não significa que mais pessoas estão conseguindo tutelar seus direitos. A alegada crise do Judiciário toca, necessariamente, o aumento de ações intentadas por pleiteantes habituais, pelo próprio Estado, em demandas que estão social e fisicamente distantes das parcelas populacionais mais distantes. Compreender que muitas pessoas ainda estão distantes do Judiciário, da defensoria ou de outras formas para acessar à justiça acaba por revelar que essas pessoas, assim mesmo, vivem realidades em que a justiça é feita em nível local, com todas as dificuldades apresentadas. Entender isso é, de fato, apreender que um grande percentual de conflitos reside à margem dos meios oficiais e que isso não fragiliza o sistema de garantias, especialmente quando outras formas de intervenção e de emancipação social se apresentam.

### **3. Para além da sentença: métodos alternativos de resolução de conflitos**

Não é possível evitar que surjam conflitos entre as pessoas, mas nem todos precisam chegar ao Poder Judiciário. Em realidade, se verificada a quantia absurda de ilegalidades suportadas diariamente por inúmeras pessoas, o número de processos indica um percentual extremamente baixo daqueles que poderiam ser ajuizados. A partir da concepção de que nem todos os conflitos são submetidos ao

Judiciário, em certa medida, há socialmente uma certa aceitabilidade de conflitos que não decorrerão em pedidos de providência, seja pela baixa significação (pessoal, social, remuneratória), seja pela ausência de um reconhecimento de quais seriam as disputas judicializáveis, aquelas situações que autorizariam o ingresso de ações com potencial para êxito. Isso, porém, não obsta que haja um número significativo de ações que são veiculadas perante o Judiciário. Mostra-se necessário, portanto, possuir outros instrumentos para prover uma solução para aqueles casos, estejam ajuizados ou não, e que possam prestigiar a voz dos envolvidos.

Atualmente, existem diversas maneiras visando a pacificação social igualmente legítimas e eficazes. Ao menos, no âmbito legal e das instituições jurídicas. Assim, surgiram novas formas de solucionar as lides como, por exemplo, a mediação, a arbitragem e a conciliação.

Conforme Lessa Neto (2015, p.2), a Resolução nº 125, de 29.11.2010, do CNJ, determinou que deveria existir uma política nacional para tratar adequadamente os conflitos no âmbito do Judiciário. Assim, o Judiciário deixa de ser apenas um local para obtenção de julgamentos, devendo tratar de forma mais adequada as lides e prestigiar, no que fosse possível, a resolução pacífica. Isso significa notar as particularidades de cada processo e as possibilidades de cada meio e técnica. Não é apenas uma simples questão semântica; mas, sobretudo, de alterar o real paradigma que estrutura a Justiça Civil.

Outrossim, incentivar a autocomposição pode significar um efetivo apoio para aumentar a participação da população no exercício do poder para a solução dos conflitos, ressaltando seu caráter democrático. Logo, o propósito mais evidente é iniciar uma transformação cultural para abandonar a cultura da sentença e do litígio para erigir uma cultura da paz (DIDIER JR, 2017, p. 305). Essa cultura de paz, ao apostar nas potencialidades da pessoa, enquanto detentora de seu futuro e não submetida a decisões de terceiros, teria potencial emancipatório mais significativo.

Os mecanismos consensuais pretendem ofertar soluções para os conflitos não apenas transferindo o poder de resposta, mas com a apropriação, por parte dos envolvidos, do poder de gerir essas disputas, tendo como características principais a oralidade, proximidade, ausência e/ou diminuição dos custos, agilidade e negociação. Logo, como há um diálogo em relação ao conflito, abandonam-se questões processuais que teriam relevância ímpar para a sentença, como, por exemplo, da carga dinâmica das provas, valorizando-se um debate da totalidade de aspectos que o envolvem. Restrições formais, da ritualística processual, não são trazidas, justamente por se vincular à liberdade e reconquista de seus rumos pelas partes. Não há restrição apenas das informações na petição inicial e nas respostas que surgem em uma ação judicial, a qual possui um conteúdo previamente definido no direito positivado e exige o cumprimento de inúmeras questões procedimentais (MORAIS, 2003, p. 143).

Tais formas consensuais de resolução de conflitos são criticadas duramente por alguns estudiosos, mesmo se indicados reais benefícios para a diminuição da quantidade de demandas. Isso indica a resistência que algumas pessoas ainda têm em aceitar a possibilidade de resolução de conflitos fora do império judicial, que, como já apontado anteriormente, não pode ser dissociado da práxis jurídica, da educação disponibilizada às universidades e do monismo jurídico.

Segundo Lessa Neto (2015, p. 8), é necessário modificar as percepções que existem sobre os métodos consensuais. Há várias críticas que surgem sobre o incentivo à utilização dos meios alternativos de resolução de conflitos, entre eles, o risco de que as partes envolvidas sejam obrigadas a transigir. Essa crítica refere-se a

uma possível distorção e certo desconhecimento, pois caso exista uma coação ou sentimento de obrigatoriedade para transigir não haverá o consenso, nem a vontade livre.

Por certo, isso envolverá mudança de costumes que não se limitará aos operadores e estudiosos do Direito. Porém, é possível que uma inversão na lógica procedimental possa diminuir as críticas imputadas à demora e à ineficiência judicial para lidar com todas as causas apresentadas.

Estudiosos da temática usualmente apontam diversos benefícios que ocorrem com a utilização de outras formas de resolução de conflitos, pois tais métodos, especialmente a mediação e a conciliação, ao resgatar o diálogo e a decisão sobre o próprio futuro, permitem que as partes superem um passado de controvérsia e de ressentimentos, alcançando elas próprias um acordo sobre a melhor alternativa para encerrar a disputa sem depender de uma decisão imposta pelo Judiciário.

Como descrito por Said Filho (2017, p. 192-193), as partes raramente conversam em um processo judicial, pois grande parte da marcha processual é dependente de como atuam os seus advogados. Nas audiências, suas manifestações são peremptoriamente tolhidas, já que as alegações do autor estão na petição inicial e as do réu estão em sua peça defensiva. Ademais, o cenário formal e distanciado das audiências marca um campo de exclusão para os não iniciados no direito (AMARAL, 2017), que sequer são consultados sobre suas impressões e dificuldades, atuando como espectadores da dinâmica de atores jurídicos. Esse é um pensamento que necessita ser modificado. A consciência das pessoas precisa ser estimulada para o cenário de que, na maior parte das vezes, uma ação lenta e cara acaba declarando o prejuízo das duas partes, pois a resposta judicial fornecida pode até finalizar o processo, contudo não garante a resolução daquele conflito social e de seus problemas.

Na opinião de Lessa Neto (2015, p. 8), a consequência de um processo de resolução consensual de conflitos não é, e nem necessita ser, uma mera cópia de uma sentença resultante de um processo adjudicatório judicial. São feitos distintos e com lógicas diversas. A condução eficiente de um processo de resolução consensual entre os envolvidos pode acarretar um desfecho muito mais satisfatório para as partes, pois envolve a aceitação e o consenso, bem como trabalha em relação ao conflito e à disputa, e não somente do ponto de vista da lide e de requisitos procedimentais.

A evolução dos mecanismos extrajudiciais para solucionar as controvérsias parece ser indiscutível no Brasil. Com a consolidação dos Juizados Especiais (Lei nº 9.099/1995 e Lei nº 10.259/2001), restou patente uma celeuma no alcance do jurisdicionado, bem como uma aceitação dos métodos que conseguissem auxiliar na resposta aos conflitos sociais. Tal intervenção poderia, inclusive, ultrapassar os domínios do Poder Judiciário, o qual possui órgãos notadamente sobrecarregados e que, na atual forma de atuação, dificilmente conseguem alcançar a efetiva pacificação entre as partes (LEITE, 2008, p. 21).

A concepção que prestigia o Judiciário como o único caminho para resolver os conflitos de interesses, ou o mais legítimo, reduz significativamente as chances de uma solução mais adequada para as lides, pois não reconhece que cada conflito tem as suas peculiaridades, seus precedentes e complexidades, exigindo diferentes formas para tentar resolver cada um deles e, assim, conseguir uma solução realmente efetiva, que possa intervir naquela realidade.

Para Lessa Neto (2015, p. 428), é preciso superar a noção de que há apenas um caminho e, neste, uma forma de decisão judicial, que impõe a solução para o caso e todas as demais possibilidades são meros meios alternativos para solucionar a lide,

para alcançar a perspectiva de que é possível a articulação de um conjunto de meios que poderia resolver um determinado conflito de interesses, com a mesma importância e legitimidade que o tradicional processo judiciário.

Conforme defendido por Rosenblatt et al. (2014, p. 44), aparenta ser cada vez mais notório que o processo, entendido como método ortodoxo do Estado para resolver as disputas, não representa mais um instrumento efetivo para a pacificação dos conflitos em disputa, impondo justiça e realizando a promessa da Constituição. O formal e cada vez mais obsoleto processo judicial, lento, oneroso e com baixa eficácia, possibilita que as resoluções vindas deles ainda mantenham os resquícios de discriminação tão arraigados no contexto social.

Como descrito por Bessa (2007, p. 228), frente a essa caótica situação, aumentou-se a ânsia por difundir outros meios para tratar os conflitos, os quais, ao mesmo tempo em que conseguissem fornecer as respostas a uma boa parte das controvérsias, também pudessem garantir para os cidadãos uma maior autonomia na busca de um desfecho para a discórdia.

Andrade (2016, p. 49-50) afirma, por sua vez, que os processos seriam influenciados pelas mudanças operadas no campo do Direito Público, que passou a ser permeado por premissas de eficiência e consensualidade. Dessa maneira, garantindo uma maior relevância à participação dos envolvidos na resolução dos conflitos do direito material e, assim, permitindo sejam solucionados em prazo razoável e de maneira efetiva.

Segundo os autores Sales e Chaves (2014, p. 408), os conflitos apropriados à resolução por intermédio da mediação são os que ocorrem nas relações contínuas e/ou antecedentes entre as partes envolvidas, nas quais com frequência envolvem sentimentos que atrapalham ou impossibilitam o diálogo, dificultando a conversa sobre as reais causas das divergências ou dos desequilíbrios.

Essas demandas decorrem de relações pretéritas das pessoas, exigindo mais atenção para as intrincadas relações entre as partes e para os sentimentos e emoções envolvidas. A vontade de resolver o conflito não pode se impor diante de traumas e sentimentos que perduram por relativo tempo e que maltratam os envolvidos. Assim, a mediação é utilizada, em especial, em questões que envolvem conflitos familiares, empresariais e comunitários.

Como caracteriza Alencar (2004, p. 25), a mediação é considerada uma forma extrajudicial, amigável e pacífica, de resolver certas controvérsias pela qual as partes propriamente envolvidas no conflito conseguem trabalhar no problema que surgiu e tentam buscar uma solução com as técnicas da escuta de maneira ativa e o diálogo que transforma. Todas as etapas são auxiliadas por uma terceira pessoa, imparcial, também denominado de mediador de conflitos.

Segundo o artigo 165, § 3º, do CPC, essa forma de resolução de conflitos deverá ser utilizada, preferencialmente, nos casos em que exista um vínculo prévio entre as partes e o mediador prestará auxílio aos interessados para que consigam compreender os interesses e as questões envolvidas na disputa e, dessa forma, possam restabelecer o diálogo e alcançar resoluções consensuais que obtenham mútuos benefícios (BRASIL, 2016).

Na mediação, existe a figura do mediador que deverá agir de forma neutra para buscar facilitar ou restabelecer o diálogo entre as pessoas envolvidas. Há regras específicas para os mediadores, inclusive que tenham formação específica para esse tipo de intervenção, dada a peculiaridade dessa modalidade de resolução. Nem sempre haverá um acordo ao final da mediação, especialmente quando ainda estiverem presentes mágoas advindas de experiências passadas e sentimentos

remanescentes. Contudo, o fato de não existir um acordo não significa que a mediação tenha sido mal sucedida, pois essa técnica tem como objetivo, além da negociação, fazer com que os envolvidos dialoguem sobre o problema e tenham autonomia para buscar a melhor solução para ambos. Muitas vezes, o maior êxito está em uma retomada respeitosa do diálogo.

Entende-se que a mediação não deve se preocupar apenas com o litígio ou, em outras palavras, preocupar-se somente em buscar a verdade formal dos fatos contidos nos processos. Não deve ter, também, como finalidade única obter um acordo e também buscar, prioritariamente, a prestação de um auxílio às partes do conflito para redimensionar o problema, nesse contexto, compreendido como um conjunto de condições culturais, psicológicas bem como sociais que foram suficientes para provocar um choque nas atitudes e nos interesses na relação das pessoas envolvidas (WARAT, 2001, p. 152).

Ainda segundo Bessa (2007, p. 232), como resultado de uma visão mais positiva do conflito, surge o princípio denominado como da não competitividade. Logo, na mediação objetiva-se a harmonia e o consenso em oposição ao embate dos interesses adversários e contrapostos. Assim, ocorre um debate de palavras que não gera vencedores que procuram derrotar as partes vencidas. Nessa forma de resolução, as partes tornam-se verdadeiras parceiras para construir uma resposta de maneira negociada para o empasse estabelecido.

Os métodos extrajudiciais para solucionar os conflitos não devem ser entendidos como formas de oposição ao Judiciário, pelo contrário, é necessário que haja harmonia e cooperação entre eles para ampliar o acesso da população à justiça. Assim, em alguns casos será necessária atuação do Judiciário para homologar acordos extrajudiciais, usualmente quando se trate de direitos indisponíveis de crianças ou adolescentes.

Como caracteriza Costa (2004, p. 15), a mediação desenvolve-se por dentro de uma ordem jurídica já existente, de forma que precisa observar esta última em função da sua anterioridade, bem como da sua formalização. Dessa maneira, a Lei impõe que certas controvérsias, para serem consideradas plenamente válidas tanto perante a sociedade como também no mundo jurídico, necessitam passar por uma análise do Poder Judiciário, ainda que somente para homologar o acordo previamente realizado.

Uma relevante característica da mediação é que ela possui a capacidade de ampliar a discussão tradicional na procura por um acordo entre as partes, por meio da ênfase no diálogo, na continuidade e criação de vínculos existentes, na profunda discussão sobre os posicionamentos, possibilitando ressignificar os valores e interesses, com destaque atuais e futuros das partes mediadas, perseguindo maior profundidade e abrangência das alternativas de resolução dos conflitos (SALES; CHAVES, 2014, p. 407-408).

Há situações em que os conflitos se desenvolvem entre pessoas que não possuem nenhum relacionamento preexistente ou nem mesmo se conheciam antes de um violar o direito do outro. Normalmente, resultam de negócios jurídicos ou de acontecimentos da vida cotidiana. Nesses casos a conciliação mostra-se como um modo eficiente para solucionar a lide que foi instaurada.

Como conceituado por Sales e Chaves (2014, p.409), a resolução de conflitos, pela conciliação, é mais apropriada quando se trata de conflitos em que as pessoas tenham um vínculo eventual ou até mesmo quando não há um vínculo prévio. Em razão dessas características, normalmente, a conciliação é utilizada para casos que,

por exemplo, envolvam contratos entre clientes e instituições financeiras, aluguel de imóveis ou entre empresas de cartão de crédito e seus consumidores.

Segundo Sales (2004, p. 38), na conciliação procura-se obter um acordo. Com isso, as partes, ainda que consideradas como adversárias, devem buscar um consenso e, assim, evitar um provimento judicial distanciado daquela realidade. Na conciliação, a figura do conciliador utiliza a sugestão, a interferência e o aconselhamento, o que se dissocia da mediação, em que as partes não necessariamente são compreendidas como adversárias.

A partir dessa diferenciação, é frequente que se estabeleça que algumas formas de conflitos apresentem mais compatibilidade com a conciliação utilizada como uma maneira de resolução. Logo, esta será considerada mais eficaz para pôr fim às controvérsias que decorrem de vínculos eventualmente existentes entre os envolvidos, quando estes não possuem uma relação duradoura entre si. Surge, como clássico exemplo, a hipótese de litígio havido da colisão de veículos (BESSA, 2007, p. 233).

Os processos de conciliação envolvem a participação de uma terceira pessoa, que não tem nenhuma relação com o conflito. Esse papel é exercido pelo conciliador, o qual, de maneira neutra, dirigirá a tentativa de composição e poderá intermediar as vontades das partes, bem como propor soluções cabíveis para que elas decidam a melhor forma de resolver o seu conflito. Essas funções dos conciliadores são diferentes do que fazem os mediadores. Aqueles podem propor soluções e fazer sugestões para as partes enquanto os mediadores precisam ter uma postura mais distante e interferirem o mínimo possível ao incentivarem o restabelecimento do diálogo.

Como descrito por Watanabe (2003, p. 59), na mediação há um terceiro que deverá ser neutro, com isso, busca-se por propiciar as necessárias condições para que as partes envolvidas possam encontrar uma solução, sem intervir para adiantar que alguma proposta surja para a solução. De maneira diversa, na conciliação essa possibilidade não poderia ocorrer, ou seja, através da intervenção de um terceiro ocorre uma interferência que objetiva a obtenção da resolução do conflito e, assim, apaziguar os interesses das partes, e, a partir desse instante, o conciliador pode sugerir sobre algumas possíveis resoluções para o conflito instalado.

#### **4. Defensoria Pública e a tutela dos grupos socialmente vulnerabilizados: pensar além do sistema judicial é possível?**

As diferenças sociais e econômicas sempre foram impedimentos para que pessoas carentes e os grupos socialmente vulnerabilizados<sup>5</sup> tivessem acesso aos seus direitos fundamentais, em especial, os direitos de acessar à justiça e resolver os conflitos que surgem na vida cotidiana. Alguns países começaram a implementar ações iniciais para garantir que as pessoas mais carentes, também, tivessem a possibilidade de resolver os seus conflitos de forma adequada.

Informam Mauro Cappelletti e Bryan Garth (1988) que as primeiras experiências em relação à assistência judiciária surgiram na Alemanha, em meados de 1920, bem como na Inglaterra, no período de 1940. Porém, foi por volta de 1960 que surge a noção de uma assistência judiciária com a finalidade de fornecer estrutura para os ideais de reformar o sistema legal. Em razão de estudos levados a efeito pelo

---

<sup>5</sup> Adotamos, aqui, a nomenclatura proposta por Boaventura de Sousa Santos – grupos socialmente vulnerabilizados – e que evidencia que a sujeição desses grupos é um processo de construção social da realidade, estando sujeito a mudanças a depender dos contextos sociais envolvidos (SANTOS, 2019).

Projeto Florença, indicaram alguns sistemas predominantes no mundo, como o *judicare* e o dos advogados remunerados pelos cofres públicos, bem como modelos intermediários. A obra, situada temporalmente, indica como a temática do acesso à justiça parece ocupar centralidade, nas preocupações básicas de diversos países, garantir essa metagarantia. De forma reflexa, indica também as dificuldades que países mais ricos e menos desiguais enfrentam para propiciar o mínimo necessário para resguardar os direitos, especialmente da população mais pobre, e as limitações de cada sistema.

A temática do acesso à justiça ganha relevo em países com marcante desigualdades, o que parece ser um dos motivos para compreender a organização de um órgão de Estado específico para essa tarefa – nenhum dos modelos apontados pela obra seminal de Cappelletti e Garth aponta os serviços de assistência judicial brasileiros, inclusive as então existentes defensorias públicas e centros de assistência judiciária. Com a posterior institucionalização da assistência jurídica pela constitucionalização do órgão Defensoria Pública, há um distanciamento ainda maior para aquela experiência histórica visualizada no Projeto Florença.

Na visão de Motta (2006, p.2), acessar a justiça é um dos elementos primordiais no processo de democratização das atuais sociedades. Essa característica foi observada em seu surgimento nos países centrais, bem como na busca por provimento de serviços judiciais aos extratos sociais mais necessitados. Contudo, esse movimento não se restringiu às nações situadas no norte global, podendo também ser constatado em sociedades historicamente colonizadas e exploradas, como no Brasil e em outros países latino-americanos. Mais recentemente, a relevância do acesso à justiça ganha contorno global, sendo temática debatida em todos os continentes<sup>6</sup>. Por sua vez, os elementos que indicam a ampliação de acesso à justiça, no Brasil tem como marco, inicialmente, textos constitucionais que previam a responsabilidade estatal para prover “assistência judicial” (prevista inicialmente na Constituição de 1934), atos infralegais e, recentemente, a consolidação das defensorias públicas, especialmente em virtude das Emendas Constitucionais nº 45/2004, 69/2012, 74/2013 e, finalmente, 80/2014.

O Estado, ao promover o acesso à justiça para aqueles que necessitam, além de cumprir com o seu papel de incentivar a cidadania, concretiza o princípio da dignidade humana, pois fornece para os cidadãos os meios de acesso e de defesa dos seus direitos fundamentais. Cabe esclarecer, aqui, que essa atividade estatal inclui a isenção ou redução do pagamento de custas e honorários, quando a pessoa não tem condições de suportá-los (benefício usualmente denominado “justiça gratuita”), bem como a instituição de um órgão específico para prestar a assistência jurídica (defensoria pública).

Como explicitado por Bessa (2007, p. 234), constitui-se em claro exemplo de escolha que é adotada por um Estado Democrático, ao afastar-se da postura passiva, para optar por uma atuação proativa, positiva, visando efetivar um dos fundamentais princípios da República brasileira, que é a dignidade da pessoa humana. Por esse princípio simbolizar um dos fundamentos de nosso país, sendo uma garantia básica para a própria condição humana – Hannah Arendt (2009) chega a afirmar que o requisito da cidadania seria o direito a ter direitos e o acesso aos direitos humanos, como consequência da condição de cidadão –, é necessário que todas as providências possíveis devem ser norteadas à sua plena concretização.

---

<sup>6</sup> A esse respeito, é importante o papel desempenhado pelo ILAG (*International Legal Aid Group*), rede de especialistas que congrega diversos estudiosos de várias partes do globo, em conferências bienais e produção de informes, que enfatizam as questões e os desenvolvimentos no acesso à justiça.

Na opinião de Santos (2009, p. 174), a segregação social, no que concerne ao acesso à justiça, mostra-se como um fenômeno bem mais complicado do que supostamente pode parecer, pois além das características econômicas, normalmente mais óbvias, também está relacionada às condições sociais e culturais que resultam de um processo de interiorização e socialização de alguns valores predominantes e que possuem caracteres complexos para eventual transformação.

Suxberger e Amaral (2016, p. 116) enfatizam a grande importância desse tema para os dias atuais, pois, apesar das muitas reformas estruturais e legislativas, ainda persiste uma grande distância entre a garantia de ter acesso à justiça e o real alcance de dispositivos para sua concretização nos diversos conflitos. No contexto brasileiro, resta um longo percurso a ser percorrido para reduzir as exclusões sociais, que ainda é potencializado pelas atuais circunstâncias de pandemia pelo Covid-19.

De igual forma, encartado como um direito fundamental, existe a inevitabilidade da proteção jurisdicional. Por consequência, essa será efetiva somente se alcançar a totalidade dos brasileiros, sem distinção em razão das situações econômicas, sociais ou culturais, para conseguirem obter o acesso à justiça. O Estado, quando exerce a função jurisdicional, apenas poderá atuar para repelir lesões ou ameaças de lesões a direito se as pessoas carentes e os grupos socialmente vulnerabilizados puderem contar com uma instituição realmente capaz de defendê-los (BESSA, 2007, p. 235).

Como já visto, a noção de acesso à justiça, inicialmente, era relacionada apenas com a possibilidade de obter uma tutela jurisdicional. Atualmente, há a ressignificação, que amplia o conceito, diante da constatação que a promoção da justiça não se vincula exclusivamente à instrumentalização de processos perante o Poder Judiciário, justamente por envolver outras formas locais, comunitárias, com mais empatia e compreensão, que envolvem menos desgastes emocionais e financeiros para as partes. Várias instituições, em especial a Defensoria Pública, têm buscado o incentivo de outros meios para solucionar conflitos como forma de ampliar o acesso à justiça. Uma forma indiscutível para isso é a adoção, no âmbito das práticas defensoriais, de instrumentos para resolução de conflitos.

Os cidadãos mais carentes dependem de auxílio em uma instituição fortalecida, que garanta não apenas o acesso pleno ao Judiciário, mas especialmente obter o acesso à justiça, *lato sensu*, pois, como é reconhecido, a assistência jurídica é muito mais extensa que uma simples assistência judiciária (BESSA, 2007, p. 235). Com isso, aos mais necessitados precisam estar disponíveis todos aqueles meios capazes de garantir que haja a solução dos seus problemas.

Para Cintra, Grinover e Dinamarco (2004, p. 82), a sistematização no texto constitucional da Defensoria Pública foi um fato de extrema relevância e contribuiu com os anseios dos princípios da Carta Magna, além de cooperar com os fins buscados pelo Brasil para a diminuição das diversas mazelas que existem na sociedade e, em essência, pela concretização do princípio da dignidade humana. É inegável que a organização e a previsão do órgão na Constituição deram o primeiro passo para uma futura paridade de armas entre abastados e carentes, que dependem, por certo, de recursos e iniciativas de políticas públicas, demonstrando uma clara feição pelo princípio da igualdade.

Assim, além do ingresso com medidas judiciais, os órgãos da Defensoria Pública prestam, também, consultorias e orientações jurídicas para os mais carentes, bem como devem promover a educação em direitos e, dessa forma, garantem o acesso à justiça e o incentivo à cidadania sem necessariamente precisar recorrer ao Poder Judiciário.



Dessa feita, apontam Suxberger e Amaral (2016, p. 121-122), a Defensoria Pública estrutura-se como órgão voltado para cessar as ilegalidades no acesso dos mais necessitados e carentes no contexto jurídico-processual. Tendo como função principal garantir aos que não possuem condições que tenham a possibilidade de poder defender os seus direitos de maneira adequada, mesmo que para a solução dessa lide não seja necessário o ajuizamento de uma ação judicial. A consequência dessas funções que são desempenhadas simboliza uma verdadeira evolução na forma de enfrentar as diferenças sociais e econômicas para o acesso à justiça.

Na visão de Conrado (2003, p. 175), os defensores públicos, por serem agentes políticos estatais, executam com plena liberdade funcional as diversas atribuições que possuem, sendo que sua missão não se restringe ao patrocínio de causas das pessoas menos favorecidas, mas possui, também, a proteção da cidadania, enquanto agentes de transformação social. Com a utilização de institutos como o da mediação de conflitos, cabe ao defensor posicionar-se mais próximo da população e incentivar a aproximação das partes envolvidas em uma disputa, mensurando a Justiça material no que se refere à efetividade de direitos, à simplificação para a administração dos conflitos e à maior participação popular.

A Defensoria Pública, enquanto casa para o acesso à justiça do cidadão carente (BESSA, 2007, p. 244) é a instituição ideal para orientar sobre a solução dos conflitos, sempre zelando para que ocorra, tanto quanto possível, uma efetiva participação e resolução pelas próprias partes. Essa instituição possui o perfeito delineamento para poder ser a principal “Casa da Conciliação e Mediação”, enfim, de medidas para a resolução consensual, ainda que o procedimento se distancie do formato e das exigências legais da conciliação e mediação. Inclusive, admite-se que o acordo homologado por defensores públicos sejam título executivo extrajudicial, tão relevantes que, em se tratando de convenção sobre alimentos, autorizariam, caso descumpridos, o pedido de prisão civil<sup>7</sup>.

Esta é, então, uma das táticas políticas que conseguem ser efetivadas para obter a concreta igualdade entre os sujeitos envolvidos, de forma que a realidade econômica não seja obstáculo para que cidadãos carentes possam acessar os profissionais com aptidão e capacidade para melhor representá-los (SUXBERGER; AMARAL, 2016, p. 119).

Do ponto de vista de Moraes e Spengler (2012, p. 37), pensar sobre o problema de acessar à justiça leva ao reconhecimento de que há deficiências infraestruturais no Estado, em especial em sua função de exercer a jurisdição, assim como do inegável compromisso com a formação de operadores do direito e dos entraves impostos para incorporar novos interesses a serem protegidos pelo direito. Dessa forma, é necessário pensar em diferentes instrumentos para resolução de litígios, buscando trabalhar uma moderna percepção de formas de composição levando em consideração a dificuldade do Poder Judiciário para prestar, de maneira plena, sua função (SAID FILHO, 2017, p. 188).

Como descrito por Lessa Neto (2015, p. 2), o fomento das formas consensuais de solução de disputas é recente. A ideia central desses métodos fundamenta-se em superar a percepção que somente existe o julgamento impositivo judicial e que todos os demais são apenas formas alternativas, para uma noção que existe um grupo de formas possíveis para solucionar uma demanda, com a mesma relevância e legitimidade dos processos civis tradicionais. A previsão de outros órgãos, como a

---

<sup>7</sup> Sobre essa temática, sugere-se a leitura dos seguintes julgados: REsp n. 1285254/DF, rel. Min. Marco Buzzi, 4ª Turma, DJe de 1.08.2013, e REsp n. 1117639/MG, rel. Min. Massami Uyeda, 3ª Turma, DJe de 21.02.2011.

Defensoria Pública, que atende diuturnamente a população mais carente, que suporta dificuldades inúmeras para acessar órgãos públicos e obter providências simples para a tutela de seus direitos, possibilita um enfrentamento mais adequado ampliando os acessos e canais para a justiça concreta.

Como apontam Suxberger e Amaral (2016, p. 122), a escolha político-legislativa por criar e aparelhar a Defensoria Pública tem relação, essencialmente, com a maior consideração por parte do legislador em proporcionar aos mais necessitados os meios para acessar os serviços do Poder Judiciário bem como outras maneiras de resolver conflitos, no centro de um movimento de constitucionalização que busca não apenas proclamar direitos, mas assegurá-los e concretizá-los, através da existência de uma instituição específica. Isso guarda grande coerência com a possibilidade de se adotarem meios de resolução de conflitos como a conciliação e a mediação no âmbito do órgão.

A disciplina constitucional e legal da Defensoria Pública acentua tais modalidades de intervenção não judicial. Além da expressa previsão da possibilidade de promoção da pacificação social pela resolução de conflitos extrajudicialmente, pela realização de mediação, conciliação, arbitragem e outros métodos que se mostrem adequados no âmbito do órgão, a Lei Complementar n. 80/1944, que concretiza o preceito constitucional de tutela de grupos socialmente vulnerabilizados, garante que o instrumento transaccional referendado pelo Defensor Público possui força de título executivo extrajudicial, permitindo o seu cumprimento mais célere em caso de descumprimento. Cabe ao Defensor Público, como função institucional, promover a educação em direitos<sup>8</sup>, estratégia que aposta na emancipação da pessoa que busca auxílio jurídico pelo órgão defensorial.

As iniciativas de órgãos centrais ou difusos para a realização de resolução de conflitos tem indicado, em diversas defensorias públicas estaduais, certo grau de êxito e de maior compreensão do público destinatário a respeito de seus próprios direitos e de uma melhoria da convivência naquela localidade em que se localiza<sup>9</sup>. E, mesmo diante de cenários em que não haja corpo técnico necessário para uma intervenção por um centro especializado, diante das especificidades do atendimento, é possível que os/as defensores/as implementem, em suas rotinas de serviço, expedientes voltados para resolver conflitos, se o caso, com reduzido gasto de pessoal, material, pois eventuais medidas para a resolução do conflito não necessariamente precisam

---

<sup>8</sup> Art. 4º São funções institucionais da Defensoria Pública, dentre outras: (...) II – promover, prioritariamente, a solução extrajudicial dos litígios, visando à composição entre as pessoas em conflito de interesses, por meio de mediação, conciliação, arbitragem e demais técnicas de composição e administração de conflitos; III – promover a difusão e a conscientização dos direitos humanos, da cidadania e do ordenamento jurídico (...) § 4º O instrumento de transação, mediação ou conciliação referendado pelo Defensor Público valerá como título executivo extrajudicial, inclusive quando celebrado com a pessoa jurídica de direito público.

<sup>9</sup> Dessa forma, têm-se iniciativas de “centros de conciliação/mediação”, inseridos na estrutura da defensoria pública e que oferecem serviços de educação em direito, conscientização sobre resolução pacífica de conflitos, entre outros, voltados para uma primeira abordagem não judicial, nas DPDF (ANADEP, 2019), DPE-RJ (2021), DPE-PR (2020), DPE-RS (2019), DPE-MG (2021) entre outras, buscando evitar o ajuizamento de feitos quando há outras medidas que podem repercutir positivamente na vida dos envolvidos e sem que exista uma imposição de terceiros, como ocorre nas determinações judiciais. Merece também menção específica a iniciativa da Central Judicial do Idoso, no âmbito do Distrito Federal e que congrega a atuação conjunta de juizes, promotores e defensores coordenadores, separados por tipo de abordagem, e que, além de enfatizarem uma resposta institucional mais célere e que influencia positivamente políticas públicas para as pessoas idosas, possui uma atuação robusta na resolução extrajudicial dos conflitos, normalmente envolvendo familiares e idosos (CENTRAL..., 2021).

seguir os desenhos da mediação ou conciliação, bastando que seja prestigiada a vontade e a ampla aderência dos acordantes. Possível se mostra, também, a parceria com centros de conciliação de Tribunais ou de universidades, o que poderia incrementar o quantitativo de pessoas envolvidas e alcançadas, além de ampliar os aspectos abordados nas sessões, dada a expertise específica de eventual órgão componente.

Diante do problema relacionado aos limites cognitivos e às reduzidas respostas propiciadas pelo sistema judicial, que, em seu fazer, além de não compreender a totalidade da realidade por sua abordagem e apreensão, necessariamente delimitadas, tende a acentuar determinados caracteres formais que se distanciam do cerne da disputa e do conflito (AMARAL, 2017, 2018), escapando das considerações desse direito (formal, protocolar, tradicional) as expressões humanas cotidianas consolidadas que, de forma emancipadora, concretizam os direitos com estabilidade e legitimidade sem a necessária intervenção judicial (SOUSA JUNIOR; RAMPIN; AMARAL, 2021; BELMONTE AMARAL, 2019; SOUSA JUNIOR; AMARAL; RAMPIN, 2019; SOUSA JUNIOR, 2008, 2015). E, assim, a via da resolução extrajudicial, no bojo das atividades desempenhadas pela Defensoria Pública, possui potencialidade para atuar positivamente na situação de conflito vivenciada pelos destinatários dos serviços.

## **5. Considerações Finais**

Este artigo procurou analisar a relevância que a atuação da Defensoria Pública e a utilização dos métodos extrajudiciais de solução de conflitos podem ter para ampliar o acesso à justiça. Esse tema surgiu em razão de um cenário de expressiva quantidade de processos que tramitam no Poder Judiciário sem que isso represente uma melhor resposta jurisdicional aos problemas estruturais vivenciados por um grande contingente populacional.

Foi estudado o seguinte problema: se os métodos extrajudiciais de resolução de conflito, intermediados pela Defensoria Pública, contribuem para a redução da cultura de litigância no Brasil. Em razão disso surgiu a seguinte hipótese: a efetiva utilização dos métodos extrajudiciais para resolução dos conflitos em conjunto com a participação de instituições públicas, como a Defensoria Pública, pode contribuir para reduzir a cultura de litígios.

O objetivo geral deste artigo foi analisar se a atuação da Defensoria Pública, especialmente pela utilização dos métodos extrajudiciais de solução de conflitos, poderia contribuir para reduzir a cultura da litigância no Brasil. Tendo como objetivos específicos apresentar um panorama da situação de sobrecarga do Poder Judiciário, descrever e distinguir os métodos extrajudiciais de solução de conflitos de mediação e conciliação e examinar a importância da atuação da Defensoria Pública na ampliação do acesso à justiça.

No Brasil, ainda há uma forte cultura da litigância, que mantém um imaginário que centraliza, nos provimentos jurisdicionais, a capacidade (quase) exclusiva para a resolução dos problemas da sociedade. Isso, dentro de uma cultura conservadora, instaurada a partir do positivismo jurídico e da concepção de monismo jurídico, que assenta no Estado o único legitimado a produzir o Direito, ocasionou um excesso de judicialização dos conflitos e uma sobrecarga de processos que, muitas vezes, não são solucionados em prazo razoável. As estatísticas e pesquisas sobre o assunto indicam que, paradoxalmente, o aumento dos processos judiciais resulta em uma pior prestação jurisdicional e na redução do acesso à justiça pela sociedade, especialmente quando se visualiza o manejo reiterado de ações pelos litigantes

habituais, como grandes empresas e entes federativos, enquanto as vias de acesso para os mais carentes ainda se encontram limitadas a poucas opções.

A atual situação de sobrecarga dos Tribunais brasileiros, em todas as instâncias, demonstra a necessidade que todas as instituições essenciais à justiça, profissionais, juristas e a própria sociedade sejam motivadas a atuar positivamente para o incentivo da construção de uma cultura de incentivo da paz, da não litigância e da busca de consensos, o que poderia reduzir a quantidade de demandas que são levadas ao Poder Judiciário e que resultam em altos custos e baixa eficiência. De outro lado, incentivaria a emancipação popular, um dos objetivos das propostas de educação em direitos.

Após o estudo dos textos selecionados, concluiu-se que a cultura de resolução de conflitos relacionada apenas ao acesso ao Judiciário, além de ultrapassada, não consegue atender plenamente as expectativas da sociedade e nem do próprio Estado. Os métodos extrajudiciais e a atuação das instituições estatais, em especial das Defensorias Públicas, em razão da sua maior proximidade com a população, podem contribuir efetivamente para a facilitar o acesso à justiça de pessoas carentes e grupos socialmente vulnerabilizados, atendendo às aspirações constitucionais de garantia da cidadania e da dignidade das pessoas.

## Referências

ALENCAR, Emanuela Cardoso Onofre de. A mediação de conflitos. In: SALES, Lilia Maia de Moraes (Org.). **Mediação em perspectiva: orientações para mediadores comunitários**. Fortaleza: Universidade de Fortaleza, 2004.

AMARAL, Alberto Carvalho. **A violência doméstica a partir do olhar das vítimas: reflexões sobre a Lei Maria da Penha em juízo**. Belo Horizonte: D'Plácido, 2017.

AMARAL, Alberto Carvalho. Mulheres, violência de gênero e as dificuldades no acesso às proteções judiciais da Lei Maria da Penha. In: **13º Congresso Mundos de Mulheres e Seminário Internacional Fazendo Gênero**, "Transformações, Conexões, Deslocamentos". Florianópolis: UFSC, 2018.

AMARAL, Alberto Carvalho. O Direito Achado na Rua, o pluralismo jurídico crítico e as práticas emancipadoras. **Cadernos de direito actual**, n. 13, p. 535-541, 2020.

AMARAL, Alberto Carvalho; SOUSA JUNIOR, José Geraldo de; SOUSA, Nair Heloísa Bicalho, RAMPIN, Talita Tatiana Dias. O Direito Achado na Rua: o Curso de capacitação de Defensoras e Defensores Populares como práxis emancipadora. **Revista da Defensoria Pública do Distrito Federal**. Brasília, v. 1, p. 9-12, 2019.

AMORIM, Aureliano Albuquerque. **A relação entre o sistema arbitral e o Poder Judiciário**. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2011.

ANDRADE, Érico. A contratualização do processo. In: Fernando Gonzaga Jayme, Gláucio Maciel Gonçalves, Juliana Cordeiro de Faria, Marcelo Veiga Franco, Mayara de Carvalho Araújo, Suzana Santi Cremasco. (Org.). **Processo Civil Brasileiro — Novos Rumos a partir do CPC/2015**. Belo Horizonte: Del Rey Editora, 2016.

ARENDDT, Hannah. **Origens do totalitarismo**. São Paulo: Companhia das Letras, 2009.

ASSOCIAÇÃO NACIONAL DAS DEFENSORAS E DEFENSORES PÚBLICOS (ANADEP). **DF: Defensoria Pública desenvolve programa com foco na solução extrajudicial de conflitos**. Home page, 2019. Disponível em: <https://www.anadep.org.br/wtk/pagina/materia?id=42119>. Acesso em 21 maio 2021.

BELMONTE AMARAL, Luciana Lombas. **Ensino jurídico e educação em direitos humanos: entre hierarquias sociais e redes de poder do mundo do direito**. Belo Horizonte: D'Plácido, 2019.

BESSA, Leandro Sousa. A defensoria pública como instituição vocacionada aos meios democráticos de solução de conflitos. **NOMOS: Revista do Programa de Pós-Graduação em Direito da UFC, Fortaleza**. Ano XXVII, Vol. XXVII, p.227-245, 2007.

BRASIL. Senado Federal. **Código de processo civil e normas correlatas**. 9. ed. Brasília: Senado Federal, Coordenação de Edições Técnicas, 2016.

CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryan. **Acesso à justiça**. Tradução Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 1988.

CENTRAL Judicial do Idoso tem alta de 76% na procura por atendimento: em 2020, 13.292 pessoas procuraram a CJJ, enquanto em 2019, o número foi de 7.562, o que explica o crescimento na porcentagem. **Correio Braziliense**, Brasília, 2 out. 2021. Cidades. Disponível em: <https://www.correiobraziliense.com.br/cidades-df/2021/02/4904176-central-judicial-do-idoso-tem-alta-de-76--na-procura-por-atendimento.html>

CINTRA, Antonio Carlos de Araújo; GRINOVER, Ada Pellegrini; DINAMARCO, Cândido Rangel. **Teoria geral do processo**. 20. ed. São Paulo: Malheiros, 2004.

CONRADO, Maria do Carmo Moreira. Mediação de conflitos, acesso à justiça e defensoria pública. In: SALES, Lilia Maia de Moraes (Org.). **Estudos sobre mediação e arbitragem**. Rio-São Paulo-Fortaleza: ABC, 2003.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ). **Justiça em Números 2020: ano-base 2019**. Brasília: CNJ, 2020.

COSTA, Andréia da Silva. Comentários sobre a natureza dos conflitos. In: SALES, Lilia Maia de Moraes (Org.). **Mediação em Perspectiva: orientações para mediadores comunitários**. Fortaleza: Universidade de Fortaleza, 2004.

DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DO PARANÁ (DPE-PR). **Home page**, 2020. Disponível em: <http://www.defensoriapublica.pr.def.br/2020/07/1968/Mediacao-na-DPE-PR.html>. Acesso em 21 maio 2021.

DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO (DPE-RJ). **Durante o isolamento social, DPRJ promove mediação por videochamada**, 2021.

Disponível em: <https://defensoria.rj.def.br/noticia/detalhes/10211-Durante-isolamento-social-DPRJ-promove-mediacao-por-videochamada>. Acesso em 21 maio 2021.

DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL (DPE-RS). **Centro de referência em mediação e conciliação completa dois anos beneficiando mais de duas mil famílias**, 2019. Disponível em: <https://www.defensoria.rs.def.br/centro-de-referencia-em-mediacao-e-conciliacao-completa-dois-anos-beneficiando-mais-de-duas-mil-familias>. Acesso em 21 maio 2021.

DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DE MINAS GERAIS (DPE-MG). **Centro de Mediação e Conciliação Familiar da DPMG está próximo de atingir a marca de 3 mil acordos extrajudiciais na Capital**, 2021. Disponível em: <https://defensoria.mg.def.br/index.php/2021/04/27/centro-de-mediacao-e-conciliacao-familiar-da-dpmg-esta-proximo-de-atingir-a-marca-de-3-mil-acordos-extrajudiciais-na-capital/>. Acesso em 21 maio 2021.

DIAS, José Carlos de Mello. **Mediador: uma experiência profissional**. In: *Mediação: um projeto inovador*. Série Cadernos do CEJ. Vol. XXII. Brasília: Centro de Estudos Judiciários, CJF, 2003.

DIDIER JR, Fredie. **Curso de direito processual civil: introdução ao direito processual civil, parte geral e processo de conhecimento**. 19. ed. Salvador: Jus Podivm, 2017.

GONÇALVES, Jonas Rodrigo. Como escrever um Artigo de Revisão de Literatura. **Revista JRG de Estudos Acadêmicos**. Ano II, Vol. II, n.5, 2019.

GONÇALVES, Jonas Rodrigo. Como fazer um Projeto de Pesquisa de um Artigo de Revisão de Literatura. **Revista JRG de Estudos Acadêmicos**, Ano II, Vol. II, n.5, 2019.

GONÇALVES, Jonas Rodrigo. **Manual de Artigo de Revisão de Literatura**. Brasília: Processus, 2019.

GONÇALVES, Jonas Rodrigo. **Metodologia Científica e Redação Acadêmica**. 8. ed. Brasília: JRG, 2019.

LEITE, Eduardo de Oliveira. **Mediação, Arbitragem e Conciliação**. Rio de Janeiro: Forense, 2008.

LESSA NETO, João Luiz. O novo CPC adotou o modelo multiportas!!! E agora?! **Revista de Processo**. Ano CCXLIV, Vol. CCXLIV, p. 427-441, jun., 2015.

MATIAS-PEREIRA, José. **Manual de Metodologia da Pesquisa Científica**. São Paulo: Atlas, 2016.

MORAIS, José Luis Bolzan de. Crise(s) da jurisdição e acesso à justiça. In: SALES, Lília Maia de Moraes (Org.). **Estudos sobre mediação e arbitragem**. Rio- São Paulo-Fortaleza: ABC, 2003, p.143.

MORAIS, José Luis Bolzan; SPENGLER, Fabiana Marion. **Mediação e arbitragem: alternativas à jurisdição**. 3. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2012.

MOTTA, Luiz Eduardo Pereira; RUEDIGER, Marco Aurélio; RICCIO, Vicente. O acesso à justiça como objeto de política pública: o caso da defensoria pública do Rio de Janeiro. **Revista Cadernos EBAPE.BR**. Ano IV, Vol. IV, n.2, jun., 2006.

REIS, Fernando Antônio Calmon. Da nova concepção teórica de acesso à justiça: o Judiciário como última ratio. **Revista da Defensoria Pública do Distrito Federal**, Brasília. Ano I, Vol. I, n.1, p.189-198, 2019.

ROSENBLATT, Ana; KIRCHNER, Felipe; BARBOSA, Rafael Vinheiro Monteiro; CAVALCANTI, Ricardo Russel Brandão. **Manual de Mediação para a Defensoria Pública**. Brasília, DF: CEAD/ENAM, 2014.

SAID FILHO, Fernando Fortes. A crise do Poder Judiciário: os mecanismos alternativos de solução de conflitos como condição de possibilidade para a garantia do acesso à justiça. **Revista da AJURIS**. Ano XLIV, Vol. XLIV, n. 142, jun., 2017.

SALES, Lília Maia de Moraes. **Justiça e Mediação de Conflitos**. Belo Horizonte: Del Rey, 2004.

SALES, Lília Maia de Moraes; CHAVES, Emmanuela Carvalho Cipriano. Conflito, Poder Judiciário e os equivalentes jurisdicionais: mediação e conciliação. **Revista da AJURIS**. Ano XLI, Vol. XLI, n. 134, jun., 2014.

SANTOS, Boaventura de Souza. **Pela mão de Alice: o social e o político na pós-modernidade**. 13. ed. São Paulo: Cortez, 2009.

SANTOS, Boaventura de Souza. Prefácio. In: Lucas Diz Simões; Flávia Marcelle Torres Ferreira de Moraes; Diego Escobar Francisquini. (Org.). **Defensoria Pública e a tutela estratégica dos coletivamente vulnerabilizados**. 1 ed. Belo Horizonte: D'Plácido, 2019.

SOUSA JUNIOR, José Geraldo de (Org.). **O Direito Achado na Rua: Concepção e Prática**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2015.

SOUSA JUNIOR, José Geraldo de. **Direito como liberdade: O Direito Achado na Rua – experiências populares emancipatórias de criação do Direito**. 2008. 338 f. Tese (doutorado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade de Brasília, Brasília, 2008.

SOUSA JUNIOR, José Geraldo de; AMARAL, Alberto Carvalho; RAMPIN, Talita Tatiana Dias. Exigências críticas para uma Defensoria Pública e popular: contribuições desde o Direito Achado na Rua. In: Lucas Diz Simões; Flávia Marcelle Torres Ferreira de Moraes; Diego Escobar Francisquini. (Org.). **Defensoria Pública e**

**a tutela estratégica dos coletivamente vulnerabilizados.** 1 ed., vol. 1, p. 803-826. Belo Horizonte: D'Plácido, 2019.

SOUSA JUNIOR, José Geraldo de; RAMPIN, Talita Tatiana Dias; AMARAL, Alberto Carvalho. A pandemia e o isolamento de direitos: uma análise a partir da perspectiva de O Direito Achado na Rua. In: SOUSA JUNIOR, José Geraldo de; RAMPIN, Talita Tatiana Dias; AMARAL, Alberto Carvalho (Orgs.). **Direitos Humanos & Covid-19:** grupos sociais vulnerabilizados e o contexto da pandemia. Belo Horizonte: D'Plácido, 2021.

SUXBERGER, Antonio Henrique Graciano; AMARAL, Alberto Carvalho. A defensoria pública como garantia constitucional processual de acesso à justiça na América do Sul. **Revista Brasileira de Políticas Públicas.** Ano VI, Vol. VI, n.2, p.117-131, 2016.

WARAT, Luis Alberto. **O ofício do mediador.** Florianópolis: Habitus, 2001.

WATANABE, Kazuo. Modalidade de Mediação. In: **Mediação:** um projeto inovador. Série Cadernos do CEJ. v. 22. Brasília: Centro de Estudos Judiciários, CJF, 2003.



## CAPÍTULO 02:

### DESAFIOS DA EDUCAÇÃO DURANTE E APÓS A PANDEMIA DA COVID-19<sup>10</sup>

*CHALLENGES OF EDUCATION DURING AND AFTER THE COVID-19 PANDEMIC*

*DESAFÍOS DE LA EDUCACIÓN DURANTE Y DESPUÉS DE LA PANDEMIA DE COVID-19*

#### **Alessandro Aveni<sup>11</sup>**

Orcid: <https://orcid.org/0000-0001-6266-6818>  
Lattes: <http://lattes.cnpq.br/0679425851663633>  
Universidade de Brasília – UnB, Brasília Brasil  
E-mail: [alessandro.aveni@institutoprocessus.com.br](mailto:alessandro.aveni@institutoprocessus.com.br)  
E-mail: [alessandro@unb.br](mailto:alessandro@unb.br)

#### **Adriano Higino Freire<sup>12</sup>**

Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-2974-9475>  
Lattes: <http://lattes.cnpq.br/8955508845736681>  
Faculdade Presbiteriana Gammon – FAGAMMON, Lavras, Brasil  
E-mail: [adriano.freire@fagammon.edu.br](mailto:adriano.freire@fagammon.edu.br)

#### **Lúcio Carlos de Pinho Filho<sup>13</sup>**

Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-3357-4110>  
Lattes: <http://lattes.cnpq.br/7548673629065244>  
Faculdade Processus, DF, Brasil  
E-mail: [lucio.filho@institutoprocessus.com.br](mailto:lucio.filho@institutoprocessus.com.br)

### **Resumo**

O setor de educação foi um dos mais atingidos pela pandemia da Covid-19, pelas rápidas respostas às mudanças, com a internalização de diversas tecnologias que possibilitaram a continuidade das atividades acadêmicas de forma remota, bem como

---

<sup>10</sup> Este capítulo contou com a revisão linguística da Profa. Esp. Roberta dos Anjos Matos Resende e com a diagramação do Prof. Danilo da Costa.

<sup>11</sup> Pós doutorando Propriedade Intelectual Profnit rede nacional. Doutor em Administração na Itália, certificado pela UNB. Mestre em Geografia e Graduação em Administração pela UnB. Docente na Universidade de Brasília – UnB e na Faculdade Processus.

<sup>12</sup> Mestrado em Administração pela Universidade Federal de Lavras - UFLA (2010), pós-graduação Lato Sensu em Controladoria e Finanças Empresariais pela UFLA (2008) e graduação em Administração pela Faculdade Presbiteriana Gammon (2004). Servidor da UFLA (desde 1994), atualmente lotado na Reitoria, Assessor de Governança e Gestão, membro do Comitê Interno de Governança, Presidente da Comissão encarregada de implementar e supervisionar a Política de Gestão de Riscos da UFLA. Coordenador e Professor do curso de Administração da Faculdade Presbiteriana Gammon – FAGAMMON.

<sup>13</sup> Aluno do curso de *maestría en Desarrollo Humano da Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales* – FLACSO (Argentina) como bolsista da Organização dos Estados Americanos – OEA, com especializações *lato sensu* diversas. Graduado em Gestão Pública e Administração Pública pela Faculdade Processus. Auditor de Controle Interno, Diretor do Departamento de Controle Interno da Defensoria Pública do Distrito Federal – DPDF/DCI e Presidente do Comitê de Auditoria da Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares – EBSEH. Docente do curso de Bacharelado em Ciências Contábeis da Faculdade Processus.

na reverberação das desigualdades no acesso aos recursos da Tecnologia da Informação e Comunicação (TIC). Nesse sentido, o presente texto, baseado em referências científicas diversas e na experiência dos autores, plasmado em *live* intitulada “Educação no Brasil: Cenário Atual, Impactos da Pandemia da Covid-19 e Desafios”, realizada em 2 de março de 2021, aporta discussões totalmente alinhadas ao propósito deste livro. Trata-se de um texto científico de natureza qualitativa (Gonçalves, 2015).

**Palavras-chave:** Covid-19. Educação. Desafios. Tecnologia.

### **Abstract**

*The education sector was one of the most affected by the Covid-19 pandemic, either by the rapid responses to changes, with the internalization of several technologies that allowed the continuity of academic activities remotely, as well as in the reverberation of inequalities in access to information and communication technology resources – ICT. In this sense, this text, based on diverse scientific references and the authors' experience, shaped in live entitled "Education in Brazil: Actual Scenarios, Impacts and Challenges of Covid-19" held on March 2, 2021, which offers discussions fully aligned with the purpose of this book. It is a scientific text of a qualitative nature (Gonçalves, 2015).*

**Keywords:** Covid-19. Challenges. Education. Technology.

### **Resumen**

*El sector educativo fue uno de los más afectados por la pandemia de Covid-19, ya sea por las rápidas respuestas a los cambios, con la internalización de varias tecnologías que permitieron la continuidad de las actividades académicas a distancia, así como en la reverberación de las desigualdades en el acceso a los recursos de tecnologías de la información y la comunicación – TIC. En este sentido, este texto, basado en diversas referencias científicas y la experiencia de los autores, se formó en vivo titulado "Educación en Brasil: Escenario actual, impactos de la pandemia de Covid-19 y desafíos" realizado el 2 de marzo de 2021, que aporta discusiones totalmente alineadas con el propósito de este libro. Es un texto científico de carácter cualitativo (Gonçalves, 2015).*

**Palabras clave:** Covid-19. Educación. Desafíos. Tecnologías.

### **Introdução**

Estamos vivendo um momento singular na história em razão da pandemia da Covid-19 (SARS-CoV-2), que trouxe diversos impactos econômicos e sociais mundialmente. Neste conturbado contexto, foram recentemente publicadas notas relevantes no livro “Notas sobre a pandemia e breves lições para o mundo pós-Corona vírus”, que ressaltam a preocupação global com a mitigação dos impactos da pandemia.

O livro citado, de autoria de Yuval Noah Harari, é uma coletânea de artigos sobre a pandemia que traz reflexões, fora do senso comum, acerca do problema. O autor crê que a superação das barreiras de atividade educacional requer a cooperação dos entes governamentais, de empresas e da sociedade civil organizada (Harari, 2020).

Entretanto, uma cooperação pode concretizar a resolução do problema ético do bem comum e da responsabilidade que temos uns com outros e com o planeta, o que atualmente precisa ser fortalecido, pois a educação é um meio considerável para que esse anseio seja logrado. Portanto, é fundamental analisar e discutir a educação no Brasil para encontrar proposições de melhorias para os diversos níveis educacionais.

O presente trabalho relata o debate aberto, ocorrido em 2 de março 2021, promovido pela Faculdade Processus na programação dos “Diálogos em tempos de crise”, intitulado “Educação no Brasil: Cenário Atual, Impactos da Pandemia da Covid-19 e Desafios”, transmitido pela rede mundial de computadores por intermédio das redes sociais institucionais (*YouTube, Facebook e Instagram*), no qual foram tratados os diversos desafios da educação na pandemia. Participaram do debate os professores Alessandro Aveni, da Universidade de Brasília (UnB) e da Faculdade Processus; Lúcio Carlos de Pinho Filho, da Faculdade Processus e voluntário da Rede Governança Brasil; e Adriano Higino Freire, coordenador e docente do curso de Administração da Faculdade Presbiteriana Gammon e coordenador voluntário da Rede Governança Brasil. As análises e as propostas apresentadas por eles são fundamentadas em suas experiências profissionais na área de ensino.

Na discussão, foi avaliada a situação atual da educação brasileira, bem como foram ressaltados os pontos fracos que devem ser desenvolvidos para a melhoria do ensino no país. Ao reconhecer nossas fraquezas, debilidades e vulnerabilidades podemos entender melhor as responsabilidades, bem como enfrentar os problemas e os desafios promovendo as melhorias necessárias na educação.

O trabalho é dividido em três partes: há uma discussão sobre a pandemia e os problemas educacionais, um resumo dos principais indicadores do sistema de ensino brasileiro e em seguida há a conclusão com o referencial bibliográfico encerrando o capítulo.

### **Os Desafios da Educação e a Pandemia da Covid-19**

A estratégia de enfrentamento da pandemia por meio da implementação de períodos de *lockdown* ainda traz dúvidas sobre a eficiência de tal medida na contenção da pandemia (Aveni e de Pinho Filho, 2020: 121).

Um *lockdown* serve para conter a demanda de assistência na saúde. O governo, na responsabilidade dos serviços de saúde, deve reduzir os infectados e principalmente preservar sua capacidade de vagas nos hospitais. Entretanto, infelizmente um *lockdown* cria outros problemas que devem ser resolvidos simultaneamente:

- Retração da atividade econômica, especialmente no setor de serviços;
- Aumento de serviços médicos e hospitais;
- Necessidade de gastos adicionais com saúde, principalmente para a descoberta de vacinas;
- Educação e responsabilização da população, conscientização sobre o problema, bem como para o emprego de medidas profiláticas de eficácia comprovada (distanciamento social, lavagem constante das mãos e a utilização de máscaras de proteção facial);
- Aumento do controle policial para infratores.

Em relação ao *lockdown* total, a melhor estratégia é um *lockdown* controlado e aplicado para evitar a epidemia isolando apenas os infectados (Aveni e de Pinho Filho, 2020). Para efetuar um *lockdown* eficaz são necessários os seguintes elementos:

- Controle do território (papel do Estado) e divisão entre áreas com o acesso controlado (Europa);
- Possibilidade de monitorar as pessoas doentes no território, o que atualmente é mais fácil com telefones celulares e computadores (China);
- Testagem massiva da população (Singapura);
- Isolar os lugares com doentes, realizando *lockdown* por 14 dias (Austrália, Nova Zelândia);
- Aumentar as vagas nas Unidades de Terapia Intensiva (UTIS) para cuidar dos doentes graves e aumentar a velocidade de vacinação (China, Europa e Estados Unidos da América);
- Responsabilidade individual na redução de viagens e contatos sociais, uso de sistemas de prevenção (Nova Zelândia);
- Utilização obrigatória de protocolos de prevenção de riscos, responsabilidade das organizações (setor público, setor privado e terceiro setor).

É imprescindível considerar que em todo o mundo ocorreram falhas graves na gestão do problema:

- Faltaram planejamento e prevenção, mesmo com diversos avisos da OMS;
- Foram adiadas medidas de redução da doença (no Brasil, mesmo sabendo o que estava acontecendo na Europa não foram tomadas as medidas de bloqueio de voos e viagens);
- Posicionamento de alguma liderança política contra as medidas preventivas e as vacinas;
- Tomada de decisão e decisões de curto prazo, pois sabemos que temos um horizonte de três anos para contornar o problema;
- Populismo e propaganda dos governos no lugar de ações concretas.

Desde abril do ano passado, a cooperação entre as pessoas e os governos é impossível por causa da educação e dos desentendimentos de responsabilidade coletiva (Aveni, 2020a). É um tema que demonstra quão pouca ética a sociedade global tem. De fato, muitos dissimulam quando falam de bem comum (meio ambiente, por exemplo) e da realização de algo para beneficiar a comunidade.

Os governos falham em ações e prevenções, os médicos e as farmacêuticas competem no lugar de liberar vacinas e vacinar rapidamente. As pessoas ficam incomodadas ao usar máscaras e manter o distanciamento social. Os fatos comprovam tal postura não ética que pode ser contornada com educação. Portanto, a cooperação conclamada por de Harari (2020) é utópica e irreal.

A educação tem outro grande desafio denominado pela alcunha de “o novo normal”. A retomada das atividades não será toda em *home office* ou *home made*, mas teremos uma multiplicidade de modelos de trabalho. As atividades empresariais e o futuro, com ou sem pandemia, mudam e continuarão mudando (Aveni 2020a e 2021b). Temos de considerar que a tendência do futuro é o *home office*, lembrando que pandemia acelerou esta tendência, mas não a iniciou.

Há ainda algumas despreparadas e descoordenadas iniciativas de uso de plataformas na internet. As pessoas devem ter um preparo melhor, principalmente os coordenadores e líderes que não sabem o que é trabalhar em rede e em *home office*, pois apenas sabem mandar. Os líderes devem ter postura e conhecimento adequados, ou seja, também precisam de educação.

O futuro do trabalho é irreversivelmente em *home office*, entretanto temos de considerar que toda economia está trabalhando com o aumento da informatização das

atividades. Portanto, muitas atividades de produção estão usando computadores e não pessoas. Assim, teremos uma redução de vagas de trabalho nos setores primário e secundário (agricultura, mineração e indústria). O efeito do trabalho em *home office* será positivo apenas para algumas atividades e para pessoas realmente preparadas. O restante da população terá problemas de emprego.

Ainda em relação ao *home office*, as pessoas que trabalham remotamente e em *home office* sabem que devem desenvolver capacidades e habilidades diferentes como a capacidade de comunicação, a disciplina e a organização do próprio tempo, a eficiência e a eficácia nas tarefas, a proatividade na busca de trabalhos (menos concursos e agências), bem como capacidades técnicas para lidar com diferentes plataformas na internet. Essas capacidades não são ofertadas em cursos acadêmicos. A universidade está se afastando, no Brasil e em outros países, das necessidades da população para a procura de emprego.

### **Indicadores do Sistema de Ensino Brasileiro**

Na organização do Estado brasileiro, a matéria educacional é conferida pela Lei nº 9.394/1996, de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), aos diversos entes federativos: União, Distrito Federal, Estados e Municípios. Compete a cada ente organizar seu sistema de ensino e a União precisa efetuar a coordenação da política nacional de educação, articulando os diferentes níveis e sistemas, e exercendo função normativa, redistributiva e supletiva.

A Educação Básica, entre as incumbências prescritas pela LDB aos Estados e ao Distrito Federal, precisa assegurar o Ensino Fundamental e oferecer prioritariamente o Ensino Médio para todos que o demandarem. Ao Distrito Federal e aos Municípios cabe oferecer a Educação Infantil em Creches e Pré-Escolas, com prioridade para o Ensino Fundamental.

Entretanto, a autonomia dada aos vários sistemas pela LDB, no inciso IV no art. 9º, atribui que a União deve estabelecer, em colaboração com os Estados, o Distrito Federal e os municípios competências e diretrizes para a Educação Infantil, o Ensino Fundamental e o Ensino Médio, que nortearão os currículos e seus conteúdos mínimos para assegurar a formação básica comum.

De acordo com a LDB, é dever do Estado que a educação escolar pública será efetivada mediante a garantia dos seguintes direitos:

[...]

I – Educação básica obrigatória e gratuita dos 4 (quatro) aos 17 (dezessete) anos de idade, organizada da seguinte forma:

- a) pré-escola;
- b) ensino fundamental;
- c) Ensino médio;

II - educação infantil gratuita às crianças de até 5 (cinco) anos de idade;

III - atendimento educacional especializado gratuito aos educandos com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades ou superdotação, transversal a todos os níveis, etapas e modalidades, preferencialmente na rede regular de ensino;

IV - acesso público e gratuito aos ensinos fundamental e médio para todos os que não os concluíram na idade própria;

V - acesso aos níveis mais elevados do ensino, da pesquisa e da criação artística, segundo a capacidade de cada um;

VI - oferta de ensino noturno regular, adequado às condições do educando;

VII - oferta de educação escolar regular para jovens e adultos, com características e modalidades adequadas às suas necessidades e disponibilidades, garantindo-se aos que forem trabalhadores as condições de acesso e permanência na escola;

VIII - atendimento ao educando, em todas as etapas da educação básica, por meio de programas suplementares de material didático-escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde;

IX - padrões mínimos de qualidade de ensino, definidos como a variedade e quantidade mínimas, por aluno, de insumos indispensáveis ao desenvolvimento do processo de ensino-aprendizagem;

X – vaga na escola pública de educação infantil ou de ensino fundamental mais próxima de sua residência a toda criança a partir do dia em que completar 4 (quatro) anos de idade.

[...]

A seguir, serão apresentados os indicadores que permitem identificar os principais problemas da educação no Brasil em diversos níveis de ensino.

### Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb)

Criado pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) foi formulado para medir a qualidade do aprendizado nacional e estabelecer metas para a melhoria do ensino.

O Ideb funciona como um indicador nacional que possibilita o monitoramento da qualidade da Educação pela população, por meio de dados concretos, com o qual a sociedade pode se mobilizar em busca de melhorias. Assim, o Ideb é calculado a partir de dois componentes: a taxa de rendimento escolar e as médias de desempenho nos exames aplicados pelo Inep.

As médias de desempenho utilizadas são as da Prova Brasil, para escolas e municípios, e as do Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb), para os estados e o País, que ocorrem a cada dois anos. As metas estabelecidas pelo Ideb são diferenciadas para cada escola e rede de ensino com o objetivo exclusivo de alcançar 6 pontos até 2022, média correspondente ao sistema educacional dos países desenvolvidos.

Na Figura 1, estão os Ideb de 2005, 2007, 2009, 2011, 2013, 2015, 2017, 2019 e as metas para o Brasil até 2021. Os resultados marcados em verde são referentes ao Ideb que atingiu a meta. É possível verificar nesses dados que a partir de 2013, nos anos finais do ensino fundamental e no ensino médio, as metas não foram alcançadas.

Figura 1. IDEB 2005, 2007, 2009, 2011, 2013, 2015, 2017, 2019 e Metas para o BRASIL.

Anos Iniciais do Ensino Fundamental																
	IDEB Observado								Metas							
	2005	2007	2009	2011	2013	2015	2017	2019	2007	2009	2011	2013	2015	2017	2019	2021
<b>Total</b>	3.8	4.2	4.6	5.0	5.2	5.5	5.8	5.9	3.9	4.2	4.6	4.9	5.2	5.5	5.7	6.0
<b>Dependência Administrativa</b>																
<b>Estadual</b>	3.9	4.3	4.9	5.1	5.4	5.8	6.0	6.1	4.0	4.3	4.7	5.0	5.3	5.6	5.9	6.1
<b>Municipal</b>	3.4	4.0	4.4	4.7	4.9	5.3	5.6	5.7	3.5	3.8	4.2	4.5	4.8	5.1	5.4	5.7
<b>Privada</b>	5.9	6.0	6.4	6.5	6.7	6.8	7.1	7.1	6.0	6.3	6.6	6.8	7.0	7.2	7.4	7.5
<b>Pública</b>	3.6	4.0	4.4	4.7	4.9	5.3	5.5	5.7	3.6	4.0	4.4	4.7	5.0	5.2	5.5	5.8

<b>Anos Finais do Ensino Fundamental</b>																
	IDEB Observado								Metas							
	2005	2007	2009	2011	2013	2015	2017	2019	2007	2009	2011	2013	2015	2017	2019	2021
<b>Total</b>	3.5	3.8	4.0	4.1	4.2	4.5	4.7	4.9	3.5	3.7	3.9	4.4	4.7	5.0	5.2	5.5
<b>Dependência Administrativa</b>																
<b>Estadual</b>	3.3	3.6	3.8	3.9	4.0	4.2	4.5	4.7	3.3	3.5	3.8	4.2	4.5	4.8	5.1	5.3
<b>Municipal</b>	3.1	3.4	3.6	3.8	3.8	4.1	4.3	4.5	3.1	3.3	3.5	3.9	4.3	4.6	4.9	5.1
<b>Privada</b>	5.8	5.8	5.9	6.0	5.9	6.1	6.4	6.4	5.8	6.0	6.2	6.5	6.8	7.0	7.1	7.3
<b>Pública</b>	3.2	3.5	3.7	3.9	4.0	4.2	4.4	4.6	3.3	3.4	3.7	4.1	4.5	4.7	5.0	5.2

<b>Ensino Médio</b>																
	IDEB Observado								Metas							
	2005	2007	2009	2011	2013	2015	2017	2019	2007	2009	2011	2013	2015	2017	2019	2021
<b>Total</b>	3.4	3.5	3.6	3.7	3.7	3.7	3.8	4.2	3.4	3.5	3.7	3.9	4.3	4.7	5.0	5.2
<b>Dependência Administrativa</b>																
<b>Estadual</b>	3.0	3.2	3.4	3.4	3.4	3.5	3.5	3.9	3.1	3.2	3.3	3.6	3.9	4.4	4.6	4.9
<b>Privada</b>	5.6	5.6	5.6	5.7	5.4	5.3	5.8	6.0	5.6	5.7	5.8	6.0	6.3	6.7	6.8	7.0
<b>Pública</b>	3.1	3.2	3.4	3.4	3.4	3.5	3.5	3.9	3.1	3.2	3.4	3.6	4.0	4.4	4.7	4.9

Fonte: INEP (BRASIL, 2021).

Assim como a oferta de ensino, é preciso avaliar a preparação dos professores no Brasil. Na Tabela 1 é possível verificar a porcentagem de docentes com formação adequada, de acordo com os dados do Atlas do Desenvolvimento Humano (PNUD, 2017). Em razão da dimensão continental do país, é possível observar nas informações apresentadas na Tabela 1 que a porcentagem de docentes com formação adequada possui uma razoável variabilidade entre os diversos estados brasileiros.

Quadro 1. Porcentagem de docentes com formação adequada, 2017.

Territorialidades	% de docentes do fundamental com formação adequada 2017	% de docentes na rede pública do fundamental com formação adequada 2017	% de docentes na rede pública do ensino médio com formação adequada 2017	% de docentes na rede privada do ensino médio com formação adequada 2017
Brasil	55,70	56,80	60,70	62,30
Bahia	38,70	40,20	33,00	48,50
Mato Grosso	56,50	57,60	34,10	44,10
Tocantins	48,40	48,60	46,00	53,20
Goiás	56,50	58,10	46,10	54,50
Pernambuco	39,30	43,40	47,00	54,00
Acre	43,30	42,60	47,20	60,20
Roraima	43,70	42,10	47,30	57,00
Maranhão	25,90	25,10	53,40	43,40
Espírito Santo	68,10	68,50	53,50	60,90
Piauí	42,40	41,90	55,80	66,90
Rondônia	63,50	63,80	55,90	52,60
Alagoas	43,50	47,10	58,10	44,80
Pará	45,50	44,70	59,80	66,30
Ceará	33,50	32,20	60,50	53,50
Paraíba	48,90	52,60	60,70	57,00
Rio Grande do Sul	59,80	59,30	61,00	70,10
São Paulo	72,10	74,90	65,60	65,50
Rio Grande do Norte	57,60	61,50	66,70	57,90
Santa Catarina	72,00	72,90	67,60	61,00
Mato Grosso do Sul	73,90	75,40	67,80	62,40

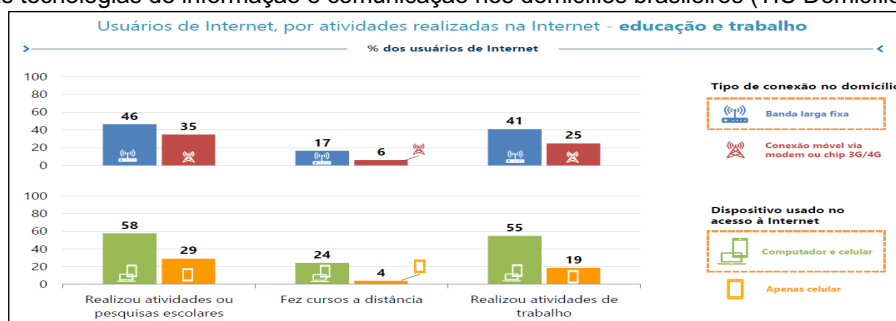
Territorialidades	% de docentes do fundamental com formação adequada 2017	% de docentes na rede pública do fundamental com formação adequada 2017	% de docentes na rede pública do ensino médio com formação adequada 2017	% de docentes na rede privada do ensino médio com formação adequada 2017
Minas Gerais	69,00	70,30	69,00	62,60
Rio de Janeiro	51,10	56,20	70,80	66,30
Amazonas	51,90	51,50	71,60	64,80
Sergipe	59,40	61,80	74,70	67,40
Amapá	48,80	47,40	80,70	79,10
Distrito Federal	74,20	77,60	81,10	73,10
Paraná	74,90	76,70	81,50	71,70

Fonte: PNUD, IPEA e FJP.

### Infraestrutura de Internet

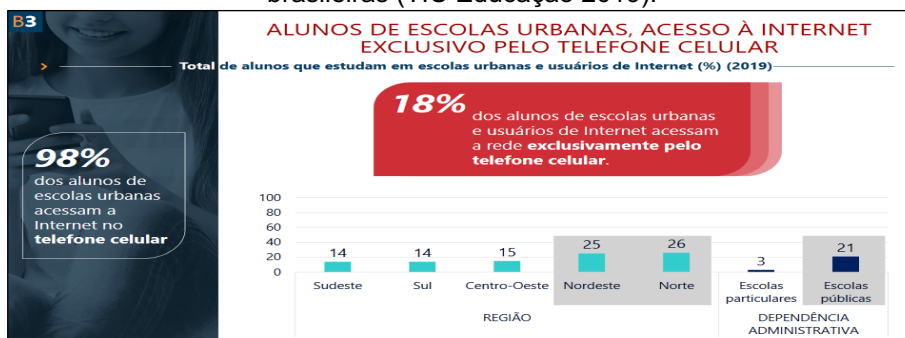
Um elemento fundamental na oferta de educação é a infraestrutura disponível para a internet. Nas Figuras 2, 3, 4 e 5 são apresentadas informações sobre usuários de internet por atividades realizadas na Internet como: educação e trabalho; alunos de escolas urbanas; acesso à internet exclusivo por telefone celular; domicílios com acesso à Internet; alunos de escolas urbanas; e disponibilidade de computador em domicílio com base na pesquisa sobre o uso das tecnologias de informação e comunicação nos domicílios brasileiros (TIC Domicílios 2019) (NIC.br, 2019). As informações apresentadas nas Figuras 2, 3, 4 e 5 demonstram que uma considerável parte dos estudantes, especialmente de escolas públicas, ainda não tem computadores com internet de maior velocidade.

Figura 2. Usuários de internet por atividades realizadas na internet - Educação e Trabalho. Fonte: CGI.br/NIC.br, Centro Regional de Estudos para o Desenvolvimento da Sociedade da Informação (Cetic.br). Pesquisa sobre o uso das tecnologias de informação e comunicação nos domicílios brasileiros (TIC Domicílios 2019).



Fonte: CGI.br/NIC.br.

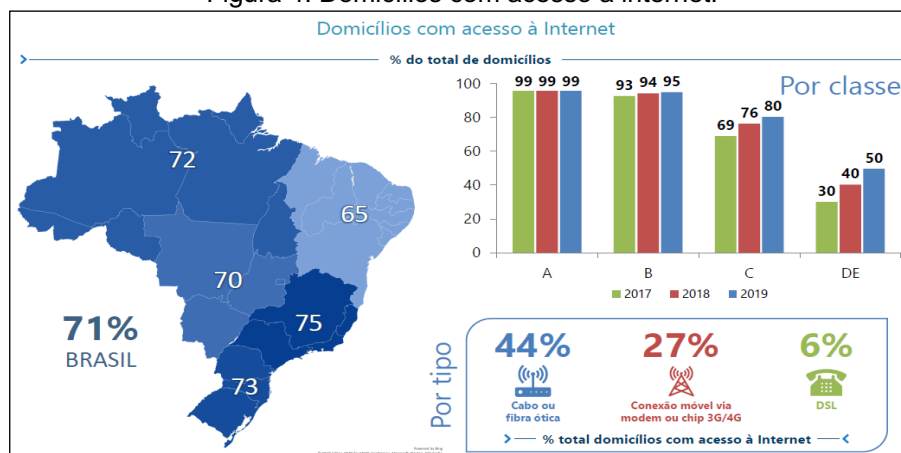
Figura 3. Alunos de escolas urbanas, acesso à internet exclusivo pelo telefone celular. Fonte: CGI.br/NIC.br, Centro Regional de Estudos para o Desenvolvimento da Sociedade da Informação (Cetic.br). Pesquisa sobre o uso das tecnologias de informação e comunicação nas escolas brasileiras (TIC Educação 2019).



Fonte: CGI.br/NIC.br.

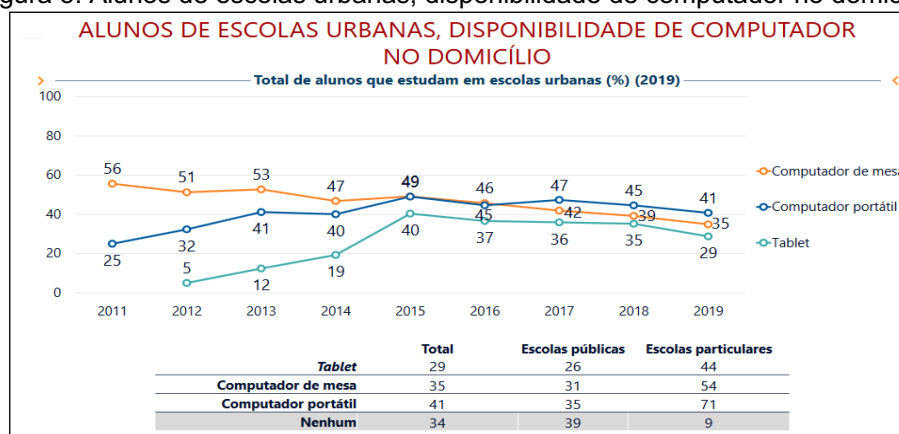


Figura 4. Domicílios com acesso à internet.



Fonte: CGI.br/NIC.br.

Figura 5. Alunos de escolas urbanas, disponibilidade de computador no domicílio.



Fonte: CGI.br/NIC.br.

## O Pisa

O Programa Internacional de Avaliação de Estudantes (Pisa), tradução de *Programme for International Student Assessment*, é um estudo comparativo internacional realizado a cada três anos pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE). O Pisa oferece informações sobre o desempenho dos estudantes na faixa etária dos 15 anos, idade em que se pressupõe o término da escolaridade básica obrigatória na maioria dos países, vinculando dados sobre seus *backgrounds* e suas atitudes de aprendizagem aos principais fatores que moldam sua aprendizagem, dentro e fora da escola (BRASIL, 2020c).

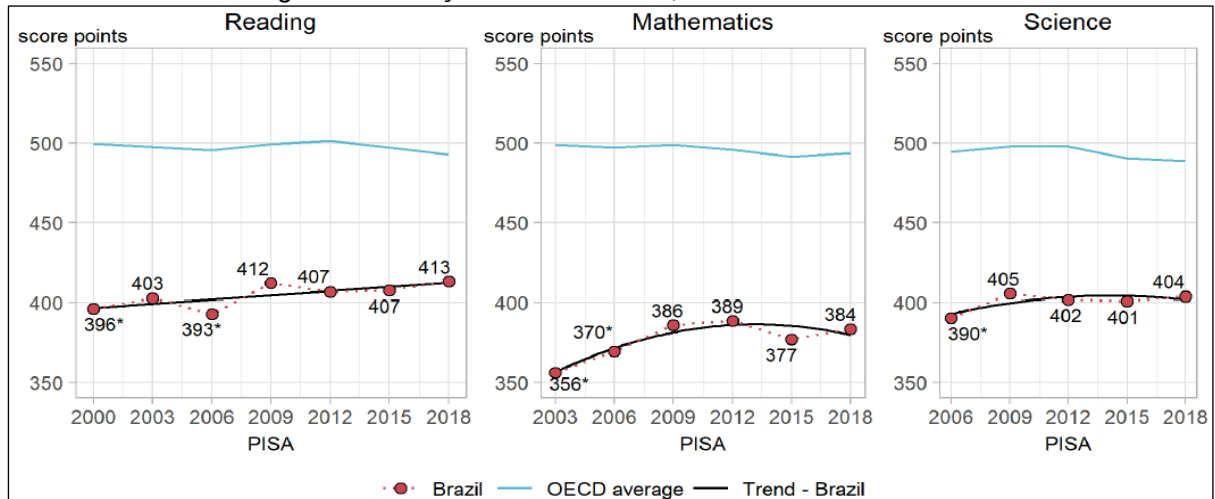
Os resultados do Pisa permitem que cada país avalie os conhecimentos e as habilidades de seus estudantes em comparação com os de outros países, aprenda com as políticas e práticas aplicadas em outros lugares e formule suas políticas e programas educacionais para melhorar a qualidade e a equidade dos resultados de aprendizagem (BRASIL, 2020c).

O Pisa avalia três domínios: leitura, matemática e ciências, em todas as edições ou ciclos. A cada edição é avaliado um domínio principal, o que significa que os estudantes respondem a um maior número de itens no teste dessa área do conhecimento e que os questionários estão concentrados na coleta de informações de aprendizagem nesse domínio. A pesquisa também avalia domínios chamados de inovadores, como a Resolução de Problemas, o Letramento Financeiro e a Competência Global. Desde sua primeira edição, em 2000, o número de países e

economias participantes aumenta a cada ciclo. Em 2018, 79 países participaram do Pisa, 37 deles eram membros da OCDE e 42 países/economias parceiras. O Brasil participa do Pisa desde o início da pesquisa (BRASIL, 2020c).

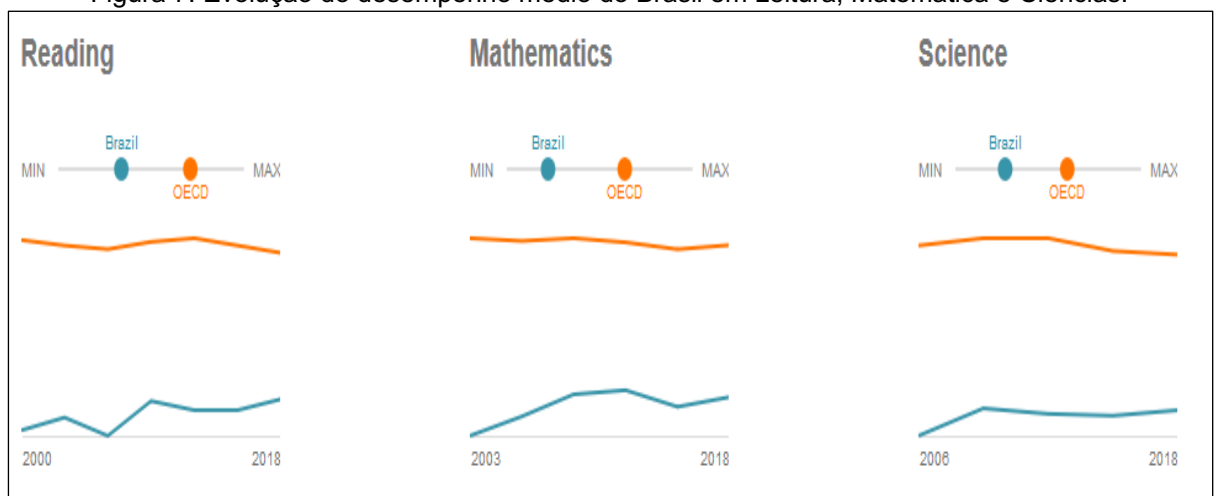
Nas Figuras 6 e 7, são apresentados os resultados do Brasil no Programa Internacional de Avaliação de Estudantes (Pisa), sobre as avaliações de leitura, matemática e ciências de 2018.

Figura 6. Avaliações PISA - Leitura, Matemática e Ciências.



Fonte: OECD, 2020.

Figura 7. Evolução do desempenho médio do Brasil em Leitura, Matemática e Ciências.



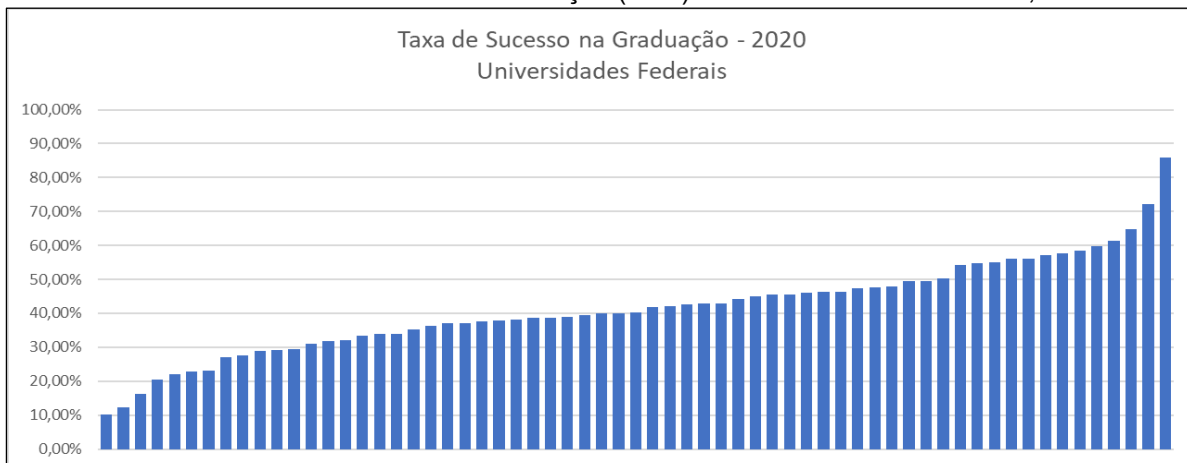
Fonte: OECD, 2020.

### Ensino Superior

A Taxa de Sucesso na Graduação (TSG) das universidades federais brasileiras representa a relação do número de diplomados pelo número total de alunos ingressantes. Os dados apresentados no Gráfico 1 foram extraídos do Sistema Integrado de Monitoramento Execução e Controle (SIMEC) e são referentes aos dados da TSG de 2020.

Outra importante informação observada é que de acordo com os dados do sistema SIMEC, em 2019, a TSG média entre essas universidades foi de 45,87%, enquanto em 2020, já sob o efeito da pandemia do Corona vírus (COVID-19), essa taxa foi de 40,32%.

Gráfico 1. Taxa de Sucesso na Graduação (TSG) das Universidades Federais, 2020.



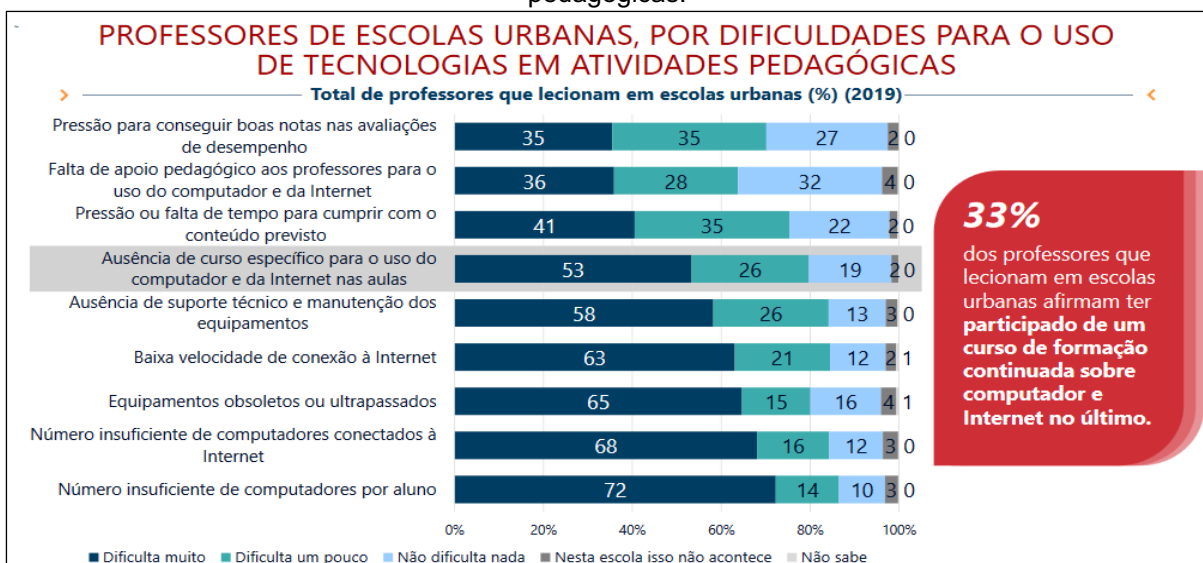
Fonte: Sistema Integrado de Monitoramento Execução e Controle (SIMEC).

Conforme as estatísticas apresentadas, é possível perceber que mesmo antes da pandemia do Corona vírus (COVID-19), a educação no Brasil apresentava resultados muito abaixo do esperado. O impacto da pandemia indubitavelmente intensificará os problema da educação no Brasil, especialmente os gerados pela desigualdade de acesso aos recursos da Tecnologia da Informação e Comunicação (TIC).

Não é possível transformar, em pouco tempo, uma geração de professores que trabalha com o modelo presencial em instrutores EAD e, pior ainda, em produtores (conteudistas e leitores) de cursos EAD. Assim, do ponto de vista da oferta temos de melhorar muito.

Na Figura 8 são apresentadas as dificuldades para o uso de tecnologias em atividades pedagógicas por professores de escolas urbanas, identificadas pela pesquisa sobre o uso das tecnologias de informação e comunicação nas escolas brasileiras (TIC Educação 2019).

Figura 8. Professores de escolas urbanas, por dificuldades para o uso de tecnologias em atividades pedagógicas.



Fonte: CGI.br/NIC.br.

O trabalho remoto é mais complexo e precisa de mais concentração e tempo de dedicação. Muitas vezes os alunos subestimam o fato de trabalhar remotamente e em qualquer horário. Pois, a concentração e o cansaço têm aspectos diferentes. Não é a mesma coisa trabalhar durante o dia e durante a noite, depois de um dia inteiro de trabalho ou aos domingos.

A Educação a Distância (EaD) pode ser feita em qualquer lugar e horário, por isso a carga de fadiga semanal pode ser subestimada. Mudar de plataforma, com diferentes planos de ensino ou professores pode ser negativo para quem não tem equipamento de última geração e um bom pacote de internet. Isso é caro e não favorece a inclusão.

A inclusão por meio do compartilhamento de equipamentos e salas acabou devido ao do *lockdown*. Assim, futuramente haverá mais diferenças entre os alunos. Entretanto, a atitude de muitos alunos é estar presente nas aulas apenas com o ícone do celular e não efetivamente assistindo e realizando reflexões em sala de aula. Tal atitude mostra a fraca capacidade de atenção dos alunos e uma educação frouxa permitida por algumas famílias. Os alunos não percebem que burlar aulas é um dano para eles e não para os professores.

### **Considerações finais**

Nem todas as pessoas sabem lidar com mudanças, e a pandemia da Covid-19 é um problema global que não acabará hoje. Devemos preparar nossas vidas para as mudanças positivas e negativas, pois não fomos preparados para lidar com os riscos biológicos, apenas com os econômicos, devemos aprender o que fazer. Uma cultura de planejamento e prevenção de riscos ainda está distante de nosso horizonte cultural, o que necessariamente requer investimentos na educação e na ampliação do acesso aos recursos da TIC, conforme os gráficos, figuras e quadros apresentados no decorrer do texto.

Como a pandemia durará algum tempo (uns três anos), até que o vírus seja erradicado ou controlado mundialmente, quanto antes pensarmos nas mudanças, melhor nos adaptaremos.

A melhor sugestão para o enfrentamento da situação é retomar a direção de nossas vidas, organizar e melhorar nossas rotinas; ter disciplina (pensar em planos de vida pessoal: o que fazer, como fazer, quando fazer, entre outros); bem como cuidar mais da saúde e da educação.

Uma alternativa é adquirir a habilidade de tomar decisões. Isso exige capacidade de projetar, perceber riscos, planejar e definir sistemas de escolha. Pois, haverá sempre menos chefes, orientações e políticas que auxiliarão na tomada de decisões.

Em outras palavras, é preciso superar os desafios da pandemia da Covid-19 no contexto educacional, pois isso requer o comprometimento de estudantes, famílias, docentes e organizações (públicas, privadas e do terceiro setor). É preciso sanar os déficits de aprendizagem apontados nos indicadores internacionais e a desigualdade para acessar novas tecnologias no Brasil.

### **Referências**

**ANATEL. Relatório de acompanhamento do setor de telecomunicações Serviço de Comunicação Multimídia-Banda Larga Fixa.** Brasília: Anatel, 2018. Disponível em: <<https://sistemas.anatel.gov.br/anexar-api/publico/anexos/download/415ecc55f33f3b0277433ec78527a093>>. Acesso em: 10 jun. 2021.

AVENI, Alessandro; DE PINHO FILHO, Lúcio Carlos. Gestão de risco na pandemia da SARS-CoV-2 (Covid-19). Uma proposta de árvore de decisões. Em Coordenadores *et al.* **Aspectos multidisciplinares que envolvem Direito, gestão e finanças acerca da covid-19**. Portal de Livros Abertos da Editora Processus, [S.l.], v. 12, n. 12, p. 01-353, set. 2020. Disponível em: <<http://periodicos.processus.com.br/index.php/plaep/article/view/241>>. Acesso em: 10 jun. 2021.

AVENI, Alessandro. *Health Systems and Health Economy – Impacts Caused by COVID-19*. **Cadernos de Prospecção – Salvador**, Vol. 13, n. 2, Edição Especial, p. 477-493, abril, 2020a.

AVENI, Alessandro. *Post-Modern health economy and demand paradox in economics models. Evidence after Covid-19*. **Revista JRG de Estudos Acadêmicos**. Ano III, n. 7, Vol. III, n. 7, jul./dez., 2020b.

BRASIL. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **Plano de Ações Articuladas (PAR)**. 2020a. Disponível em: <<http://www.fnde.gov.br/index.php/programas/par>>. Acesso em: 10 jun. 2021.

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/l9394.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9394.htm)>. 10 jun. 2021.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INPE). **IDEB**. Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/web/guest/ideb>>. Acesso em: 10 jun. 2021.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INPE). **PISA**. 2020c. Disponível em: <<https://www.gov.br/inep/pt-br/areas-de-atuacao/avaliacao-e-exames-educacionais/pisa>>. Acesso em: 9 maio 2021.

BERTLING Jonas, ROJAS Nathaniel, ALEGRE Jan and FAHERTY Katie (2020). **A tool to capture learning experiences during covid-19: the PISA global crises questionnaire module**. OECD Education Working Paper No. 232. Disponível em: <<https://doi.org/10.1787/9988df4e-en>>. Acesso em: 10 jun. 2021.

GONÇALVES, Jonas Rodrigo. **Metodologia científica e redação acadêmica**. 7. ed. Brasília: JRG, 2015.

HARARI, Yuval Noah. **Notas sobre a pandemia e breves lições para o mundo pós-coronavírus**. São Paulo: Companhia das Letras, 2020.

Organization for Economic Co-operation and Development (OECD). **Program for international student assessment**. 2020. Disponível em: <<http://www.oecd.org/pisa/>>. Acesso em: 10 jun. 2021.

Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD); Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA); Fundação João Pinheiro (FJP). **Atlas do**

**desenvolvimento humano no Brasil.** Disponível em: <<https://atlasbrasil.org.br/>>. Acesso em: 10 jun. 2021.

Núcleo da Informação e Coordenação do Ponto BR (NIC.br). **Pesquisa sobre o uso das tecnologias de informação e comunicação: pesquisa TIC Domicílios, ano 2019.** Disponível em: <<http://cetic.br/arquivos/domicilios/2019/domicilios/>>. Acesso em: 10 jun. 2021.

## CAPÍTULO 03:

### POLÍTICAS PÚBLICAS MUNICIPAIS PARA ANIMAIS NÃO HUMANOS<sup>14</sup>

*MUNICIPAL PUBLIC POLICIES FOR NON-HUMAN ANIMALS*

*POLÍTICAS PÚBLICAS MUNICIPALES PARA ANIMALES NO HUMANOS*

**Camilo Henrique Silva<sup>15</sup>**

Orcid: <https://orcid.org/0000-0003-0953-9275>

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/5520831229932391>

Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, Corumbá, Brasil

E-mail: [camilohsilva@gmail.com](mailto:camilohsilva@gmail.com)

#### **Resumo**

O texto de cunho teórico, pela metodologia da pesquisa bibliográfica em livros, artigos científicos, legislação e reportagens, tem por escopo apontar algumas leis e políticas públicas realizadas no âmbito municipal brasileiro, em favor dos animais não humanos. Em razão do espaço, o trabalho não tem por objetivo discutir a efetividade das políticas apresentadas. No caso, serão retratadas as iniciativas municipais de caráter educacional, de conscientização, de alteração de práticas e de atendimento e socorro aos animais.

**Palavras-chave:** Direito Animal. Cidade. Educação. Conscientização. Legislação.

#### **Abstract**

*The theoretical text, through the methodology of bibliographical research in books, scientific articles, legislation and reports, aims to point out some laws and public policies carried out in the Brazilian municipal scope in favor of non-human animals. Due to the space, the work is not intended to discuss the effectiveness of the policies presented. In this case, municipal initiatives of an educational nature, awareness-raising, changing practices and assistance and assistance to animals will be portrayed.*

**Keywords:** Animal Right. City. Education. Awareness. Legislation.

#### **Resumen**

*El texto teórico, a través de la metodología de investigación bibliográfica en libros, artículos científicos, legislación e informes, tiene como objetivo señalar algunas leyes y políticas públicas realizadas en el ámbito municipal brasileño a favor de los animales no humanos. Debido al espacio, el trabajo no pretende discutir la efectividad de las políticas presentadas. En este caso, se retratarán iniciativas municipales de carácter educativo, sensibilización, cambio de prácticas y cuidado y asistencia a los animales.*

---

<sup>14</sup> Este capítulo contou com a revisão linguística de Filipe da Silva Linhares e com a diagramação do Prof. Danilo da Costa.

<sup>15</sup> Doutorando em Educação pela PUC-Rio; Mestre em Direito Processual e Cidadania pela UNIPAR; Bacharel em Ciências Jurídicas pela UNIGRAN. Afiliação institucional: Universidade Federal de Mato Grosso do Sul – UFMS.

**Palabras clave:** *Derecho de los animales. Ciudad. Educación. Conciencia. Legislación.*

## **Introdução**

O trabalho a seguir delineado tem por objetivo trazer ao conhecimento do leitor algumas iniciativas legais e políticas públicas no âmbito do Poder Público Municipal brasileiro que possuem como destinatários os animais não humanos.

Pela metodologia da pesquisa bibliográfica, o texto busca, em livros, revistas científicas, reportagens e na legislação nacional, a identificação das leis e políticas públicas em favor dos animais não humanos adotadas por municípios brasileiros, fazendo uma pequena reflexão e apontamentos a respeito desse tema, sem, entretanto, adentrar no mérito de sua eficácia ou em resultados mais profundos.

O intuito do texto é demonstrar ao leitor que é possível, dentro das competências legislativas e executivas municipais, a adoção de medidas e ações concretas para a alteração do *status* e da condição de vida dos animais não humanos, em especial no ambiente urbano.

Os animais não humanos fazem parte da maioria dos lares brasileiros, tendo ganhado, no meio jurídico, a atual discussão se são ou não sujeitos de direitos, em um tensionamento com a conservadora posição de serem tidos como meros objetos de direito, tendo tão somente a condição de não serem expostos a sofrimentos desnecessários.

Logo, diante dessa pressão social em prol dos animais não humanos, seja por instituições de proteção, pela atuação de protetores individuais ou pela defesa de alguns políticos, é no espectro municipal que se têm as ações e leis mais efetivas e presentes a alterar a relação entre os animais humanos e os não humanos, geralmente na busca da proteção destes.

Desse modo, o texto trata de algumas dessas leis e políticas e, com o devido respeito às características de cada cidade, considera-se que sua implementação, em todo o território brasileiro, é totalmente viável em uma virada de movimento, em favor dos animais não humanos.

Assim, no desenvolvimento do trabalho, são apresentadas e discutidas leis e políticas públicas municipais que tratam do controle de natalidade de cães e gatos, da educação animal e ambiental, do programa Segunda sem Carne, das campanhas de adoção, dos hospitais veterinários gratuitos, dos animais comunitários, dos centros de controle de zoonoses, dos animais terapeutas, dos testes para cosméticos e produtos de limpeza, dos animais no entretenimento (circos, rodeios, vaquejadas etc.), dos cães de guarda, dos animais de tração, do socorro de animais atropelados e da proibição de fogos de artifício com estampidos.

Como dito, essas iniciativas apontadas não traduzem todas as ações realizadas pelo Poder Público Municipal em favor dos animais não humanos, nem é objetivo do trabalho cobri-las, mas sim o texto traz ao leitor as inúmeras possibilidades para a sua implementação nas cidades brasileiras e, em muitas delas, sem a necessidade de investimentos de grande monta, argumento utilizado para sua não adoção.

O tempo de a sociedade brasileira e de o poder político acolherem, de forma justa, honesta e responsável, os animais não humanos está latente, cabendo, assim, a utilização de meios legais para a implementação de políticas públicas a seu favor, desde o investimento em educação e conscientização da população até o efetivo cuidado, com o fornecimento de atendimento médico veterinário.



Portanto, o texto é um convite ao leitor para mergulhar nessas louváveis iniciativas dos Poderes Públicos Municipais em favor de uma vida digna e saudável aos animais não humanos, companheiros durante milênios de homens e mulheres, que ajudaram a moldar, de uma forma ou de outra, a atual sociedade.

### **Políticas públicas municipais para os animais não humanos**

A ideia central deste trabalho é refletir sobre as possibilidades da utilização dessa ferramenta governamental, as políticas públicas, para o fortalecimento dos direitos dos animais na esfera municipal.

Entendendo as políticas públicas<sup>16</sup> como programas e ações de governo, o Poder Municipal, de acordo com o artigo 23 da Constituição Federal de 1988, possui competência comum com os estados e a União para legislar sobre diversas questões, dentre elas, a proteção do meio ambiente e a preservação das florestas, da fauna e da flora<sup>17</sup>. Em complemento, o art. 30 da Lei Maior elenca outras alçadas aos municípios.

Se o Poder Público Municipal possui competência para legislar sobre assuntos relacionados à proteção e preservação da fauna, ou seja, dos animais não humanos dentro de seu território, garantidos estão o seu direito e o seu dever de fazê-lo por meio de leis e de políticas públicas.

O município, em atenção a essas demandas, torna-se “o ente federado, dentre as suas formas de atuação política e de competência legislativa, com importância destacada na construção, propagação e manutenção da proteção animal” (OLIVEIRA; SILVA, 2020, p. 279), portanto, não pode permanecer inerte ao aguardo de decisões e iniciativas estaduais ou federais.

Tais políticas públicas voltadas à proteção dos animais não humanos devem ter por norte a norma constitucional de não crueldade, vedando, também, situações que interfiram em sua função ecológica ou que provoquem a extinção das espécies<sup>18</sup>.

Com essas bases definidas, cabe, portanto, ao Poder Público Municipal a adoção de leis e de políticas voltadas a garantir e preservar a vida, a liberdade, a autonomia e a dignidade dos animais não humanos, conforme as suas particularidades e necessidades, ou seja, devem visar ao bem-estar de seus habitantes, como bem aponta o *caput*, do artigo 182<sup>19</sup> da Carta Magna.

Não há como negar que os animais não humanos povoam os territórios rural e urbano das cidades. Eles são seus habitantes, sejam eles silvestres, como os pássaros; os de trabalho, como no transporte com charretes ou carroças, como os

---

<sup>16</sup> Já políticas públicas podem ser definidas como o conjunto de programas, ações e atividades desenvolvidas pelo Estado, direta ou indiretamente, com a participação de entes públicos ou privados, que visam a assegurar determinado direito de cidadania, de forma difusa ou para determinado seguimento (CARDIN; FABRI, 2016, p. 113).

<sup>17</sup> Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:

VI - proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas;

VII - preservar as florestas, a fauna e a flora; (BRASIL, 2021a).

<sup>18</sup> Art. 225. 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.

§ 1º Para assegurar a efetividade desse direito, incumbe ao Poder Público:

VII - proteger a fauna e a flora, vedadas, na forma da lei, as práticas que coloquem em risco sua função ecológica, provoquem a extinção de espécies ou submetam os animais a crueldade (BRASIL, 2021a).

<sup>19</sup> Art. 182. 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 (BRASIL, 2021a).

cavalos e bois; e os de estimação, nesse caso, majoritariamente cães e gatos, dentre tantos outros.

Portanto, não “se pode olvidar que os reflexos urbanos e os desdobramentos jurídicos da tutela do meio ambiente artificial correspondem também à manutenção dos direitos dos animais que o habitam” (OLIVEIRA; SILVA, 2020, p. 282). Dessa forma, o ente público municipal tem a obrigação legal de pensar a cidade com a inclusão dos animais não humanos em suas políticas.

Diante da possibilidade legal da edição de leis e de políticas públicas tendo como destinatários os animais não humanos, corroborada com a notória e crescente onda da sociedade em prol desses seres, por meio de ações individuais de protetores ou de instituições civis, alguns municípios começam a desenvolver tais demandas.

Nesse ponto, sem entrar na efetividade de tais leis e políticas, por não ser o objetivo do texto, são trazidas, para reflexão e análise, diversas iniciativas a fim de exemplificar o que está sendo feito e o que pode ser realizado em benefício dos animais não humanos em âmbito municipal, com ou sem o apoio dos governos estaduais e federal, mas inevitavelmente com a adesão da comunidade.

Por óbvio, não será possível trazer para a análise iniciativas dos 5.570 municípios brasileiros, nem esse é o objetivo do texto, mas algumas medidas, mostrando as inúmeras possibilidades em se avançar em leis e políticas públicas voltadas para o benefício dos animais não humanos.

Inicialmente, uma das políticas públicas do Poder Público Federal é a que trata sobre o controle de natalidade de cães e gatos. Essa medida está estabelecida na Lei n.º 13.426, de 30 de março de 2017 (BRASIL, 2021b). De forma sucinta, ela determina que a castração seja realizada por cirurgia ou procedimento eficaz e que garanta o bem-estar do animal. Também prevê o desenvolvimento de campanhas educativas a fim de propiciar à população noções sobre ética e posse responsável dos animais domésticos.

Para Costa e Campista (2020, pp. 356-357) o “controle de natalidade ou controle populacional de animais domésticos é uma das principais políticas públicas de proteção animal que uma cidade deve implantar”. Com tal medida, é possível “obter sucesso na guarda responsável de animais, sempre aliada a uma política de educação e conscientização da população”.

Como ressaltam Costa e Campista (2020, p. 357), os municípios podem realizar as castrações nas unidades dos Centros de Controle de Zoonoses ou adquirir o chamado “castramóvel”, um veículo equipado para a realização dessas cirurgias. A vantagem do veículo é sua mobilidade, podendo atender a comunidades carentes distantes. Sobre essa política, trazem a experiência da cidade de Niterói, no estado do Rio de Janeiro, onde a prefeitura possui uma unidade móvel de castração e ainda conta com outros dois centros físicos, tendo, com isso, a capacidade de realizar 300 cirurgias por mês.

Na cidade de São Paulo, por exemplo, há o Programa Permanente de Controle Reprodutivo de Cães e Gatos, implantado em 2001, por meio da Lei Municipal n.º 13.131/2001, que “prevê basicamente o controle de natalidade deste grupo de animais por meio da realização de esterilização cirúrgica” (OLIVEIRA; SILVA, 2020, p. 290).

Segundo a Prefeitura de São Paulo (CASTRAÇÃO, 2021), o Programa Permanente de Controle Reprodutivo de Cães e Gatos conta com unidades móveis de castração desde 2019; e as cirurgias podem ser agendadas presencialmente ou por meio virtual. Em 2018, o serviço gratuito castrou 103.844 animais; e, em 2019,

foram 103.823. Em razão da pandemia da covid-19, em 2020, foram realizados 60.781 procedimentos.

As políticas públicas de controle de natalidade de animais domésticos podem multiplicar-se pelos municípios brasileiros, seja por meio da qualificação e do investimento das equipes próprias de saúde veterinária que atuam nos centros de controle de zoonoses, com a implantação das unidades móveis de castração, seja pela elaboração de parcerias com clínicas veterinárias, associações de proteção animal ou faculdades de medicina veterinária.

Outra medida importante e essencial para a proteção dos animais não humanos é o investimento em educação ambiental e animal com vistas à conscientização dos cidadãos para a guarda responsável e convivência pacífica.

Quanto à política pública em âmbito nacional, em 1994, foi criado o Programa Nacional de Educação Ambiental (ProNEA). Contudo, como apontam Cardin e Fabri (2016, p. 113), “até o momento não houve uma evolução por parte do Estado [União] na proteção dos direitos dos animais e na conscientização da população acerca do tema”.

Retomando o foco para as políticas públicas municipais, em 2001, o município de São Paulo lançou o programa educativo Para Viver de Bem com os Bichos, no intuito de estabelecer parcerias entre o centro de controle de zoonoses, as secretarias municipais e as escolas públicas e privadas, a fim de promover a educação e o “esclarecimento da população sobre a prevenção e o controle de zoonoses, buscando a transformação da realidade para a melhoria das condições e da qualidade de vida” dos animais não humanos (OLIVEIRA; SILVA, 2020, p. 288).

No mesmo sentido, no município de Niterói, no estado do Rio de Janeiro, funciona o programa “Essa Escola é o Bicho!”. Por meio dessa iniciativa, a Secretaria de Meio Ambiente do município

[...] leva para as escolas de toda cidade, uma cartilha educacional composta por 12 páginas, onde o aluno realiza diversas atividades em sala de aula relacionadas à proteção animal. Além do lançamento da cartilha, desenvolveu-se um tabuleiro de 25 metros quadrados, onde os alunos fazem parte de um jogo sobre proteção animal, assim, de forma lúdica, aprendem ainda mais sobre proteção e direito dos animais (COSTA; CAMPISTA, 2020, p. 356).

A adoção de políticas educacionais é viável a todo município brasileiro, para conscientizar, desde a tenra idade, os cidadãos a respeitarem os animais não humanos, a fim de possibilitar uma convivência digna e uma guarda responsável.

Política pública interessante e que pode ser adotada pelas cidades brasileiras é o projeto “Segunda sem Carne” da Sociedade Vegetariana Brasileira - SVB, lançado em 2009. A ideia é a substituição, em pelo menos um dia da semana, da proteína animal pela vegetal na merenda escolar. A proposta, além de salvar vidas e contribuir para a diminuição dos impactos do consumo alimentar no planeta, traz indubitáveis benefícios para a saúde das pessoas, como a prevenção de doenças degenerativas e crônicas.

A partir de 2011, as escolas municipais da capital paulista passaram a ofertar o cardápio vegetariano. Atualmente o programa está em toda a rede escolar. Diante da aceitação do programa, seguindo o exemplo paulistano, outros cem municípios do estado de São Paulo aderiram ao projeto, incentivando as crianças a terem uma alimentação saudável, a protegerem o meio ambiente e a respeitarem os animais (SVB, 2021).

Além das campanhas educacionais e do incentivo a uma alimentação mais saudável, outra política pública importante é a da adoção de animais domésticos, servindo tanto como medida de conscientização da população para a situação do abandono, para encontrar um lar e proporcionar uma vida digna a eles, como para fazer frente ao comércio de animais de estimação.

Ilustra-se como exemplo de campanha de adoção a experiência de Niterói-RJ. De acordo com Costa e Campista (2020, pp. 354-355), as iniciativas acontecem de forma ininterrupta, nos finais de semana e em locais de grande circulação, com o apoio de organizações não governamentais e de protetores independentes. Citam a iniciativa chamada de “Adotar é o Bicho!”, com grande apelo popular e resultado, por meio da qual houve a adoção de mais de mil animais (cães e gatos) entre os anos de 2018 e 2019.

É importante salientar a grave situação que os animais domésticos são submetidos no comércio tanto legal quanto clandestino. Mesmo nos locais autorizados, como sabidamente a fiscalização para essas questões é falha e pífia no país, é possível e totalmente crível a situação de sofrimento e descaso a que são submetidos, com suas vidas reduzidas a meras máquinas reprodutivas, descartadas, mortas ou abandonadas, no primeiro sinal de queda de produção.

Os criadouros clandestinos, espalhados em cada canto das cidades, impõem a eles uma dura realidade, em que o guardião “coloca sua cadela para procriar e, assim, poder lucrar com a venda dos filhotes, como também verdadeiras empresas clandestinas a abastecer o comércio legal, por meio das redes de *petshops*” (SILVA; VIEIRA, 2020, p. 372).

Aliás, não se ouvida que a

[...] comercialização de animais domésticos, seja ela legalizada, autorizada pelo Poder Público ou não, traz sérios problemas a esses seres, explorados de forma vil, ao terem valor apenas enquanto procriam. Os canis e criadouros clandestinos, fomentados pela ânsia social em ostentar um cão de raça, transformam essa já cruel atividade em verdadeiro circo de horrores, pois sem qualquer fiscalização governamental está livre das implicações da lei, respondendo apenas quando denunciada às autoridades.

A realidade é terrível com os animais domésticos, onde a ‘beleza’ de um filhote exposto em um bem montado *petshop* esconde a tristeza, o sofrimento e a vida de escravidão de seus pais, condenados à procriação eterna, sem direito a ter direitos, misericórdia ou o tão aclamado bem-estar legal (SILVA; VIEIRA, 2020, p. 373).

A conscientização da população é fundamental, pois, se o abandono de animais não cessar ou não diminuir, as campanhas de adoção serão sempre insuficientes, até porque é fato conhecido que o brasileiro “forma fila” para adotar um cão de raça, porém, quando se trata dos “sem raça definida”, chamados de vira-latas, principalmente idosos, de pelo curto e na cor preta, passarão a vida toda dentro de um abrigo.

Infelizmente o amor do animal humano pelo seu companheiro não humano, em muitos casos, é passageiro, não resiste ao primeiro obstáculo, a uma crise financeira momentânea, a uma mudança de casa ou a qualquer outro motivo banal para ocorrer o abandono, como roer um calçado, decretando o fim da relação.

A conscientização da população e as campanhas de adoção devem ser intensificadas pelo Poder Público Municipal, até mesmo com a utilização de incentivos fiscais para o contribuinte que adotar um animal abandonado, por exemplo, com desconto nos impostos municipais.

Política pública a impactar a vida dos animais não humanos é o oferecimento de serviço médico veterinário gratuito aos guardiões de baixa renda. Nessa esfera, alguns municípios têm avançado na oferta desse atendimento, trazendo, para muitas famílias multiespécies, a possibilidade de terem tratamento adequado e de qualidade.

Em São Paulo, desde o ano de 2021, a Secretaria Municipal do Verde e do Meio Ambiente, em parceria com a Associação Nacional de Clínicos Veterinários de Pequenos Animais - Anclivepa, de São Paulo, inaugurou o primeiro hospital veterinário público do país, oferecendo consultas, medicamentos, exames laboratoriais, internações e cirurgias (OLIVEIRA; SILVA, 2020, p. 292).

Atualmente, a capital paulista dispõe de três hospitais veterinários públicos, localizados nas zonas Leste, Norte e Sul da cidade, oferecendo seus serviços aos guardiões domiciliados na localidade, especialmente os assistidos por programas sociais, como o Bolsa Família, Renda Cidadã, Renda Mínima ou equivalente (HOSPITAIS, 2021).

Belo Horizonte, capital do estado de Minas Gerais, inaugurou, em março de 2021, seu primeiro hospital público veterinário. Sediado na região noroeste da cidade, terá capacidade para atender a trinta animais por dia, oferecendo atendimento de urgência, consultas, exames, internações e cirurgias. A iniciativa é uma parceria da Prefeitura de Belo Horizonte, por meio de sua Secretaria Municipal de Meio Ambiente, com a Associação Nacional de Clínicos Veterinários de Pequenos Animais, Seção São Paulo (SILVA, 2021).

Essa iniciativa da adoção municipal de políticas públicas para ofertar serviço médico veterinário, gratuitamente, aos seus moradores não humanos é excepcional e precisa ser incentivada e promovida em todas as cidades brasileiras. Conceder tratamento de saúde a esses animais que estejam sob a guarda de pessoas vulneráveis economicamente é um ato de humanidade e de respeito.

Situação carecedora de olhar especial é a dos animais comunitários<sup>20</sup>. Nesses casos, alguns municípios têm criado leis para regular a questão, merecendo, para além da norma, mecanismos capazes de assegurar-lhes uma existência digna, por exemplo, com atendimento médico veterinário gratuito.

Costa e Campista (2020, p. 352) apresentam algumas cidades que possuem legislação específica sobre o animal comunitário, como Niterói (Lei n.º 3.153/2015), São Paulo (Lei n.º 12.916/2008) e Rio de Janeiro (Lei n.º 4.956/2008).

Recentemente, no município de Campo Grande, no estado de Mato Grosso do Sul, entrou em vigor o programa Animal Comunitário. Pela norma,

O animal comunitário, assim considerado aquele que estabelece com a comunidade em que vive laços de afeto, de dependência e de manutenção, ainda que não possua responsável único e definido, poderá ser mantido no local em que se encontra sob a responsabilidade de um tutor (CAMPO GRANDE, 2021).

Para o abrigo desses animais, é “permitida a colocação de casas em vias públicas, escolas públicas e privadas, órgãos públicos e empresas públicas e privadas, desde que seja com a autorização da autoridade correspondente” (CAMPO GRANDE, 2021).

---

<sup>20</sup> O animal comunitário pode ser definido como um animal sem um tutor individual, mas que se encontra em algum espaço público ou privado (lojas, empresas, condomínios etc.) (COSTA; CAMPISTA, 2020, p. 352).

Para Costa e Campista (2020, p. 352) a “opção de manter animais comunitários consiste em uma ação que parece tão legítima quanto eficaz, seja na diminuição de animais abandonados nas ruas quanto em abrigos”.

Com o apoio legal e material do Poder Público Municipal, é possível a convivência pacífica e salutar entre os munícipes e os animais comunitários, fortalecendo os laços de carinho e respeito, minimizando os efeitos do abandono e criando uma cultura de conscientização do problema.

Os municípios também devem atuar no fortalecimento de seus centros de controle de zoonoses, a fim de aparelhá-los para desenvolverem, com eficiência e de forma ininterrupta, campanhas educativas de adoção de animais, oferecerem vacinação gratuita para além da raiva, acolherem animais abandonados, firmarem parcerias com clínicas veterinárias e associações de proteção, realizarem atendimento médico para as famílias multiespécies carentes, dentre tantas outras iniciativas em favor da melhoria das condições de vida dos animais.

O olhar mais apurado para os centros de controle de zoonoses deve ser tido como política pública central para os municípios. Por meio deles, são possíveis o fomento de outras ações estatais e a instauração de parcerias para o avanço na proteção e na alteração das condições dos animais.

Os centros de controle de zoonoses não podem ser utilizados apenas e tão somente como locais para o extermínio de animais abandonados, sob a desculpa da eliminação de vetores e doenças, ao contrário, precisam ser verdadeiros expoentes de garantia dos direitos desses seres, com uma atuação exemplar, tanto na parte educativa, preventiva, de tratamento e de socorro a todo tipo de situação, como nos casos de maus tratos.

Ademais, dentro das possibilidades financeiras de cada município, é possível adequar os centros de controle de zoonoses para realizarem o atendimento médico veterinário gratuito aos animais de guardiões de baixa renda, fornecendo tratamento de saúde, medicamentos, vacinas, internações e cirurgias, bem como combatendo o abandono de animais doentes.

Os animais não humanos ainda podem fazer parte da terapia para o tratamento de animais humanos quando estes estiverem internados em clínicas ou hospitais. São os chamados animais terapeutas.

Silva e Vieira (2020, pp. 318-319) apontam os benefícios dos animais terapeutas nos tratamentos das pessoas humanas. Após experiências exitosas no Hospital Albert Einstein, desde 2009, e no Hospital Municipal Dr. Moisés Deutsch, a partir de 2017, o município de São Paulo editou a Lei n.º 16.827, de 6 de fevereiro de 2018, que autoriza a entrada de animais para visitar pacientes em tratamento nos hospitais públicos.

A lei municipal pode ser considerada uma política pública em prol dos animais não humanos, ao reconhecer sua importância para o tratamento e a recuperação dos seres humanos, sejam eles seus guardiões ou não.

Essa normatização traz, em uma cultura legalista como a brasileira, a segurança jurídica para os hospitais adotarem tal procedimento, demonstrando à sociedade a essencialidade em cuidar e respeitar dos animais não humanos, tendo, em contrapartida, os benefícios de sua companhia. Tal iniciativa pode ser seguida por outras cidades, sem qualquer custo financeiro, fortalecendo as relações entre a comunidade e os animais.

Outra política pública municipal de proteção aos animais pode se dar na proibição de testes (vivisseção<sup>21</sup>) para o desenvolvimento e a produção de produtos cosméticos, de higiene pessoal e de limpeza.

Em outubro de 2013, essa discussão ganhou notoriedade nacional quando um grupo de protetores invadiu o Instituto Royal, localizado em São Roque, no estado de São Paulo, e resgatou diversos animais, entre eles, 178 cães da raça beagle e sete coelhos (SILVA; VIEIRA; SENEFONTE, 2016, p. 175).

Após essa medida drástica, alguns estados e municípios abriram o debate sobre o posicionamento local para a permissão desse modo de exploração animal, tendo, em muitas comunidades, a clara percepção de que tal atividade não traz ganhos sociais, ao contrário, apenas reafirma a condição de objeto desses seres, impingindo sofrimento desnecessário e sem quaisquer benefícios aos seres humanos.

Na cidade de Porto Alegre, por exemplo, em novembro de 2015, foi aprovada a Lei Municipal n.º 11.955, para proibir “a utilização de animais para desenvolvimento, experimentos e testes de produtos cosméticos e de produtos de higiene pessoal, bem como de seus componentes” (PORTO ALEGRE, 2021). A lei definiu o que considera como produtos cosméticos e de higiene pessoal (art. 2º), além de estipular, em seu artigo 3º, sanções de multa ao estabelecimento empresarial ou ao profissional pelo descumprimento.

A corroboração pela legalidade desse tipo de medida por municípios e estados ocorreu recentemente pelo Supremo Tribunal Federal, ao julgar, no dia 27 de maio de 2021, a ADIn 5.995. No caso, o STF declarou a constitucionalidade da Lei n.º 7.814/2017 do estado do Rio de Janeiro, que proíbe a realização de testes em animais para o desenvolvimento e a produção de cosméticos (STF, 2021).

O posicionamento da Suprema Corte foi por ampla maioria, votando contrário à proibição dos testes apenas o ministro Nunes Marques. Para o ministro Alexandre de Moraes, a Lei Estadual não afrontou a Lei Federal n.º 11.794/2008 (Lei Arouca) e completa seu raciocínio ao dizer que não “se justifica uma exploração aos animais para questão cosmética, principalmente na atual fase em que a química permite várias outras possibilidades” (STF, 2021).

Com essa decisão do Supremo Tribunal Federal, estados e municípios podem, com segurança jurídica, estabelecer a proibição total desse modo vil de exploração dos animais de quaisquer espécies, inclusive os de estimação, como cães e gatos.

Outro ponto importante para ser objeto de política pública municipal na proteção dos animais não humanos é a sua utilização em eventos e atividades de entretenimento. A Declaração Universal dos Direitos dos Animais, proclamada pela UNESCO em 15 de outubro de 1978, prevê, em seu artigo 10, que “nenhum animal deve ser explorado para divertimento do homem” (VIEIRA; PIRES; SILVA, 2016, p. 125), porém, a realidade brasileira mostra justamente o contrário.

Para manter a exploração animal no entretenimento, o Congresso Nacional aprovou a Emenda Constitucional n.º 96 de 2017<sup>22</sup>, que incluiu o parágrafo sétimo no

---

<sup>21</sup> A vivisseção para a produção de novos cosméticos e produtos de higiene pessoal representa a prevalência humana por seu egoísmo e crueldade frente aos animais não humanos. Não há justificativa, explicação ou necessidade plausível para se tolerar e permitir prática tão cruel em desfavor dos animais (SILVA; VIEIRA; SENEFONTE, 2016, p. 176).

<sup>22</sup> Art. 225. [...]

§ 7º Para fins do disposto na parte final do inciso VII do § 1º deste artigo, não se consideram cruéis as práticas desportivas que utilizem animais, desde que sejam manifestações culturais, conforme o § 1º do art. 215 desta Constituição Federal, registradas como bem de natureza imaterial integrante do

artigo 225 da Constituição Federal de 1988, desconsiderando a crueldade com os animais nas “práticas desportivas” como a vaquejada, desde que sejam manifestações culturais.

A Emenda Constitucional n.º 96/2017 foi uma reação do Congresso Nacional ao julgamento da Ação Direta de inconstitucionalidade (ADI) 4.983 pelo Supremo Tribunal Federal, que entendeu pela inconstitucionalidade da vaquejada, por ser atividade causadora de sofrimento aos animais.

Apesar da discussão jurídica posta, entende-se, neste trabalho, pela inconstitucionalidade de qualquer legislação que viole os direitos dos animais não humanos, que lhes causem sofrimento desnecessário, maus tratos e as que possuem práticas deliberadas enraizadas de crueldade, como vaquejada, rodeios, provas de laço e assemelhados.

No caso do rodeio, lembra Boff e Vieira (2016, p. 157) que os animais são conduzidos à força e são “incitados e violentados para satisfazerem a cultura ou no interesse de um divertimento ultrapassado e que não se encontra adequado ao novo momento vivenciado pela sociedade moderna”.

Não se justifica a manutenção de prática violadora da dignidade e da vida dos animais não humanos para satisfazer os interesses econômicos e mesquinhos dos animais humanos, baseados em uma cultura de violência, agressão e divertimento com a morte e o sofrimento alheio.

Entende-se, neste texto, que o Poder Público Municipal tem legitimidade, e até mesmo o dever, de proibir a prática, em seu território, dessas atividades sem sentido, desnecessárias e que buscam satisfazer o interesse de poucos, sob a falácia de serem manifestações culturais do povo brasileiro. Ao contrário, trata-se de verdadeiros circos de horrores, em que a violência e a petulância do homem se sobrepõem a qualquer racionalidade e respeito à vida.

No mesmo sentido, entende-se pela abjeta prática das rinhas de galo e de cães, cabendo ao Poder Público Municipal concentrar esforços na conscientização da comunidade e no severo combate a esses crimes, seja por meio de sua guarda municipal, seja com apoio e atuação da Polícia Civil, da Polícia Militar e do Ministério Público.

Quanto ao circo, alguns estados da Federação possuem leis proibindo sua apresentação com espetáculos que utilizem animais, de qualquer espécie. Entre eles, citam-se os estados de Alagoas, Espírito Santo, Goiás, Mato Grosso do Sul, Minas Gerais, Paraná, Paraíba, Pernambuco, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul, Santa Catarina e São Paulo. Algumas cidades possuem leis similares, proibindo a manutenção e a utilização de animais em apresentações circenses, como Curitiba, Birigui, Itajaí, Florianópolis e tantas outras.

Diante da falta de norma federal e caso o estado da Federação não tenha lei que proíba a utilização de animais não humanos em apresentações circenses, cabe ao Poder Público Municipal a edição de normativa nesse sentido, a fim de proteger os animais em seu território de tais práticas abusivas.

Situação polêmica é a utilização de cães de grande porte para realizarem a segurança de imóveis, os chamados “cães de aluguel”. Como aponta Vieira, Pires e Silva (2016, p. 129), o trabalho prestado pelos animais assemelha-se “com serviços de terceirização de mão de obra, o que difere em relação ao contrato de pessoas humanas e estes têm direitos assegurados e recebem pelos serviços prestados”, enquanto os animais são pagos com comida e água.

---

patrimônio cultural brasileiro, devendo ser regulamentadas por lei específica que assegure o bem-estar dos animais envolvidos (Incluído pela Emenda Constitucional n.º 96, de 2017) (BRASIL, 2021a).



Alguns estados da Federação possuem leis proibindo essa prática, como o Paraná, Rio Grande do Sul, Rio de Janeiro e Santa Catarina. Gadotti (2021) informa que a Lei Catarinense n.º 16.863, resultado de projeto de autoria das deputadas Ana Paula Lima (PT) e Angela Albino (PCdoB), foi promulgada pela Assembleia Legislativa após o veto do governador, entrando em vigor em janeiro de 2016. A norma prevê um período de transição, com os contratos tendo validade por um ano, e como penalidade a aplicação de multa.

Nos estados onde não há essa previsão legal, os municípios devem legislar sobre o assunto, visando à proteção dos animais, pois, sabidamente, quando não são mais úteis, são descartados, abandonados à própria sorte nas cidades ou em locais distantes, quando não são mortos.

Ainda quando em plena forma, apontam Medeiros e Albuquerque (2016, p. 222) que

[...] os cães utilizados para resguardar imóveis de terceiros, construções, dentre outras atividades, ficam sem qualquer assistência alimentar e veterinária, submetidos à violência e aos maus-tratos, sem contar o abandono social e a solidão a que são submetidos. Tal situação é completamente contrária à natureza de sua espécie podendo, pois, ser considerada ato de crueldade e maus-tratos, em ofensa direta às normas constitucionais que garantem o direito fundamental de proteção aos animais não humanos.

Não há dúvida quanto à situação de maus-tratos descrita, porém, na contramão da proteção animal, recentemente, o Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo considerou inconstitucional a lei municipal da cidade de Valinhos que proibia a prática dos cães de aluguel ao julgar a ADI 2280939-85.2019.8.26.0000. Segundo o relator da decisão, não é de competência municipal legislar sobre direito civil (relações contratuais) e, se houver crueldade com os animais, o autor do delito responderá por crime ambiental tipificado na Lei n.º 9.605/1998 (VIAPIANA, 2021).

Ao contrário desse posicionamento do tribunal paulista, o trabalho entende pela constitucionalidade de leis municipais ou estaduais que visem à proteção dos animais não humanos. Não há dúvida de que ao Poder Público cabe intervir nessas situações, em que cães de grande porte são utilizados para a guarda de imóveis, locados como verdadeiras máquinas e objetos, expostos à ação vil de criminosos, sem qualquer defesa, socorro ou cuidado, deixados às intempéries do tempo e da maldade humana.

Obviamente o direito a não sofrer maus-tratos e atos de crueldade, de proteção, prevalece sobre os interesses empresariais, em que o animal humano, por uma questão simplesmente econômica de reduzir custos, não contrata seu semelhante, deixando de gerar emprego e renda, para explorar animais não humanos, criados para a guarda de patrimônio, que pode ser resguardado por sistemas modernos e efetivos de segurança.

Ponto também importante para o debate na comunidade municipal é a questão do transporte por tração animal. A discussão é polêmica, contudo, em razão dos abusos diários perpetrados em todo o Brasil e noticiados pela imprensa, a melhor solução é a proibição de sua prática a fim de salvaguardar o direito à dignidade, à saúde e à vida dos animais utilizados para esses fins.

O veículo de tração animal pode ser usado para fins turísticos e para o trabalho diário, realizando pequenos fretes. Fato notório é que o tratamento dispensado a esses animais não chega perto do aceitável, pois são submetidos a um esforço excessivo, sem descanso e acesso a água e alimentação de forma satisfatória.

E, ainda, quando ficam doentes ou idosos, não mais servindo para o trabalho, são abandonados à própria sorte, para morrerem sem qualquer cuidado ou auxílio, cabendo ao Poder Público Municipal sua destinação final, quase sempre tomando a decisão pela eutanásia.

Para exemplificar, Tomazela (2021) cita o caso da cidade de Petrópolis, no estado do Rio de Janeiro, onde, em 2018, foi realizado plebiscito para a população se manifestar sobre a permissão ou não desse tipo de transporte. No caso, 68,5% dos votos foram contrários à prática; e a Prefeitura assumiu o compromisso de disponibilizar aos afetados veículos elétricos.

Portanto, diante dos reiterados maus-tratos e das condições degradantes a que são submetidos os animais de tração, medida impositiva é sua proibição, com forte fiscalização para assegurar o bem-estar e a dignidade desses seres, explorados de forma vil e sem compaixão por animais humanos, ditos racionais.

Outra normativa importante em favor dos animais não humanos aprovada no município do Rio de Janeiro é que trata da obrigatoriedade de prestação de socorro em caso de atropelamento pelo autor do fato.

De iniciativa do vereador Marcelino D`Almeida, a Lei n.º 6.884, de 26 de abril de 2021 (RIO DE JANEIRO, 2021), prevê a quem atropelar e não socorrer o animal a aplicação de multa (art. 2º). A norma será regulamentada no prazo de 60 dias (art. 6º); e os recursos arrecadados serão destinados ao Fundo de Proteção Animal (art. 7º).

Essa iniciativa legal reforça o disposto no art. 32 da Lei Federal n.º 9.605, de 12 de fevereiro de 1998<sup>23</sup>, ao prever sanção a quem cometer maus-tratos aos animais. Além disso, não há questionamento de que o atropelamento, por dolo ou culpa, traz sérios danos à saúde do animal, quando não o leva à morte.

Tal norma pode ser aprovada pelos demais municípios da Federação, demonstrando à comunidade o apreço à dignidade, à saúde e ao bem-estar dos animais, servindo como lei conscientizadora e punitiva ao infrator, que também responderá na forma da Lei de Crimes Ambientais.

Também no município do Rio de Janeiro, está em vigor, a partir de junho de 2021, a Lei n.º 6.926/21, que prevê ao autor de crimes de maus-tratos a animais o ressarcimento das despesas com o atendimento veterinário. A lei é de autoria do vereador Dr. Marcos Paulo e fortalece o combate a esse terrível delito, impondo ao criminoso, além das sanções penais da Lei de Crimes Ambientais, o pagamento do prejuízo causado ao erário público (AGRESSORES, 2021).

Outras duas políticas públicas em favor dos animais foram aprovadas no início de 2021 pelo Governo do Estado de Santa Catarina e podem ser adotadas pelos Poderes Públicos Municipais no Brasil. Ambas as iniciativas são de autoria do deputado estadual Marcius Machado. A primeira é a Lei n.º 18.058/2021, que “assegura o fornecimento de alimentação e água aos animais que estão na rua por qualquer pessoa em espaço público” (CALLEGARO, 2021), impondo multa a quem obstar tal prática.

---

<sup>23</sup> Art. 32. Praticar ato de abuso, maus-tratos, ferir ou mutilar animais silvestres, domésticos ou domesticados, nativos ou exóticos:

Pena - detenção, de três meses a um ano, e multa.

§ 1º Incorre nas mesmas penas quem realiza experiência dolorosa ou cruel em animal vivo, ainda que para fins didáticos ou científicos, quando existirem recursos alternativos.

§ 1º-A Quando se tratar de cão ou gato, a pena para as condutas descritas no caput deste artigo será de reclusão, de 2 (dois) a 5 (cinco) anos, multa e proibição da guarda. (Incluído pela Lei nº 14.064, de 2020).

§ 2º A pena é aumentada de um sexto a um terço, se ocorre morte do animal. (BRASIL, 2021c).

A segunda, aponta Callegaro (2021), é a Lei n.º 18.057/2021, que impõe a inclusão de temas de “conscientização sobre os direitos dos animais domésticos e silvestres no projeto pedagógico de escolas públicas e privadas de ensino fundamental e médio em Santa Catarina”, abordando assuntos como a proteção, o respeito e o bem-estar animal, a adoção e a posse responsável, a proibição da Farra do Boi e os crimes contra os animais.

Por fim, medida a se impor pelos municípios é a proibição de fogos de artifício com barulhos ou com estampido. Essa política não só protege os animais, que sabidamente sofrem com esse tipo de ação humana, mas também as crianças, especialmente as que possuem algum transtorno de saúde, como os autistas, e as pessoas com sensibilidade auditiva.

Recentemente, aponta Viviann (2021), o município de Macapá aprovou tal norma para proteger as crianças e os animais dos malefícios oriundos de fogos de artifício com estampidos, conhecidos como rojão. Tais artefatos, além de não trazerem beleza algum ao espetáculo, causam sérios danos aos seres sensíveis ao barulho, inclusive, com morte de animais de estimação. A lei não proíbe o uso de fogos de artifício visuais, logo, não há que se falar em limitação da liberdade dos cidadãos.

Portanto, a proibição de fogos de artifício barulhentos é uma medida simples e que traz indubitáveis benefícios aos animais e às pessoas, sem qualquer prejuízo à economia local, já que o usuário pode optar pelos sistemas visuais.

Cumprindo o objetivo, o texto apontou simples e efetivas leis e políticas públicas em vigor em diversos municípios brasileiros e que devem ser adotadas pelos demais, alterando, com o passar dos anos, a situação de calamidade e desrespeito que diariamente enfrentam os animais não humanos, muitas vezes, acometidos pela ação deliberada e mesquinha dos animais humanos: os homens.

### **Considerações Finais**

O texto apresentou leis e políticas públicas adotadas por diversos municípios brasileiros em favor dos animais não humanos, no intuito de lhes oferecer uma vida com dignidade, sem a opressão da constante exploração, dos maus-tratos, dos atos de crueldade, do abandono, do desrespeito.

A maioria das iniciativas municipais não precisa de muitos recursos e de altos investimentos para serem implementadas e para terem resultado. Citam-se, por exemplo, as ações educativas e a conscientização da comunidade, a proibição de fogos de artifício com estampidos, o combate às atividades lesivas aos animais e que não trazem nenhum benefício à sociedade, como as rinhas de galo e de cães.

Outras políticas públicas necessitam de investimentos, como a implementação de hospitais veterinários gratuitos para atendimento dos animais de guardiões em situação de vulnerabilidade econômica.

Porém, os municípios, e nesses casos os contribuintes locais, não precisam arcar sozinhos com esses custos, podendo, por exemplo, estabelecerem convênios com instituições de proteção e com os outros poderes da Federação (estados e União) e, também, cobrando judicialmente dos agressores os custos dos tratamentos realizados, a fim de reverter os valores em benefício de novas ações.

O que não deixa dúvida é que as leis e políticas públicas estampadas neste trabalho carecem de urgente implementação no país, de forma séria e com continuidade. O Poder Público Municipal não pode se furtar ao dever de propiciar e fortalecer o combate aos maus-tratos e a crueldade perpetrados aos animais não humanos em seu território, cabendo efetivar medidas para a eliminação desses atos.

O caminho a ser percorrido para um verdadeiro respeito aos animais é longo, mas não há argumento plausível para não se implementar, em toda cidade brasileira, ao menos a política pública de educação e conscientização da comunidade para esses problemas, além do fortalecimento e dos ajustes das ações dos centros de controle de zoonoses.

Portanto, o trabalho cumpre o seu objetivo proposto, ou seja, trazer ao leitor inúmeras e viáveis possibilidades para o Poder Público Municipal adotar, de forma imediata, leis e políticas públicas em favor dos animais não humanos, tendo, como parceiro nessa nobre empreitada, toda a sociedade civil a fim de extirpar a exploração e a crueldade com os animais não humanos.

## Referências

AGRESSORES de animais serão obrigados a pagar pelo tratamento dos bichos no Rio; veja como denunciar. **G1 Rio**, 1 jun. 2021. Disponível em: <https://g1.globo.com/rj/rio-de-janeiro/noticia/2021/06/01/agressores-de-animais-serao-obrigados-a-pagar-pelo-tratamento-dos-bichos-no-rio-veja-como-denunciar.ghtml>. Acesso em: 7 jun. 2021.

BOFF, Victor Eduardo Bertoldi; VIEIRA, Tereza Rodrigues. Meio Ambiente, Herança Cultural e a Prática do Rodeio. In: VIEIRA, Tereza Rodrigues; SILVA, Camilo Henrique (Coord.). **Animais, bioética e direito**. 1. ed. Brasília: Portal Jurídico, 2016, pp. 145-162.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br>. Acesso em: 29 maio 2021a.

BRASIL. **Lei n.º 13.426, de 30 de março de 2017**. Dispõe sobre a política de controle da natalidade de cães e gatos e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br>. Acesso em: 29 maio 2021b.

BRASIL. **Lei n.º 9.605, de 12 de fevereiro de 1998**. Dispõe sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br>. Acesso em: 4 jun. 2021c.

CALLEGARO, Márcia. Governador sanciona duas leis que garantem mais direitos aos animais em Santa Catarina. **Governo de Santa Catarina**. Florianópolis, 5 jan. 2021. Disponível em: <https://www.sc.gov.br/noticias/temas/meio-ambiente/governador-sanciona-duas-leis-que-garantem-mais-direitos-aos-animais-em-santa-catarina>. Acesso em: 4 jun. 2021.

CAMPO GRANDE. **Lei Complementar n.º 395, de 1º de setembro de 2020**. Cria e regulamenta o programa “Animal Comunitário”, no âmbito do município de Campo Grande - MS. Disponível em: <http://www.campogrande.ms.gov.br/>. Acesso em: 1 jun. 2021.

CARDIN, Valéria da Silva Galdino; FABRI, Camila Devides. Animais Domésticos e Políticas Públicas. In: VIEIRA, Tereza Rodrigues; SILVA, Camilo Henrique (Coord.). **Animais, Bioética e Direito**. 1. ed. Brasília: Portal Jurídico, 2016. pp. 105-120.

CASTRAÇÃO gratuita no município de São Paulo. **Cidade de São Paulo**. São Paulo, 19 maio 2021. Disponível em: [https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/saude/saude\\_e\\_protecao\\_ao\\_animal\\_domestico/index.php?p=272489](https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/saude/saude_e_protecao_ao_animal_domestico/index.php?p=272489). Acesso em: 2 jun. 2021.

COSTA, Marcelo Pereira da; CAMPISTA, Fernanda Guacira Araujo. Uma Introdução às Políticas Públicas em Defesa dos Animais Domésticos. In: VIEIRA, Tereza Rodrigues; SILVA, Camilo Henrique (Coord.). **Família Multiespécie: animais de estimação e direito**. 1. ed. Brasília: Zakarewicz Editora, 2020, pp. 349-360.

GADOTTI, Ludmilla. Entra em vigor lei que proíbe aluguel de cães para vigilância em Santa Catarina. **Agência AL**, Florianópolis, 7 jan. 2016. Disponível em: [http://agenciaal.alesc.sc.gov.br/index.php/noticia\\_single/entra-em-vigor-lei-que-proibe-aluguel-de-caees-para-vigilancia-em-santa-cat](http://agenciaal.alesc.sc.gov.br/index.php/noticia_single/entra-em-vigor-lei-que-proibe-aluguel-de-caees-para-vigilancia-em-santa-cat). Acesso em: 4 jun. 2021.

HOSPITAIS veterinários públicos. **Cidade de São Paulo**. São Paulo, 14 maio 2021. Disponível em: [https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/saude/saude\\_e\\_protecao\\_ao\\_animal\\_domestico/index.php?p=272490](https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/saude/saude_e_protecao_ao_animal_domestico/index.php?p=272490). Acesso em: 2 jun. 2021.

MEDEIROS, Fernanda Luiza Fontoura de; ALBUQUERQUE, Leticia. Proteção jurídica dos cães de guarda no sul do Brasil: uma questão de empatia nascida nos movimentos de proteção do animal não humano. **Sequência** (Florianópolis), n. 72, pp. 217-242, abr. 2016.

OLIVEIRA, Yago José do Couto; SILVA, Camilo Henrique Silva. A proteção animal no município de São Paulo. In: PAULA, Jônatas Luiz Moreira de; VIEIRA, Tereza Rodrigues; YOKOHAMA, Alessandro Otavio. **Direito, justiça e cidadania: estudos contemporâneos sobre estado, ordem jurídica e comportamento social**. 1. ed. Florianópolis: Qualis Editora, 2020. pp. 279-298.

PORTO ALEGRE. **Lei n.º 11.955, de 23 de novembro de 2015**. Proíbe a utilização de animais para desenvolvimento, experimentos e testes de produtos cosméticos e de produtos de higiene pessoal, bem como de seus componentes, no município de Porto Alegre e dá outras providências. Disponível em: [www.leismunicipais.com.br](http://www.leismunicipais.com.br). Acesso em: 4 jun. 2021.

RIO DE JANEIRO. **Lei n.º 6.884, de 26 de abril de 2021**. Torna obrigatória a prestação de socorro aos animais atropelados pelo atropelador no âmbito do município do Rio de Janeiro, na forma que menciona. Disponível em: [www.leismunicipais.com.br](http://www.leismunicipais.com.br). Acesso em: 4 jun. 2021.

SILVA, Camilo Henrique; VIEIRA, Tereza Rodrigues. A Livre Circulação e o Transporte de Animais de Estimação no Brasil. In: VIEIRA, Tereza Rodrigues; SILVA, Camilo Henrique (Coord.). **Família Multiespécie: animais de estimação e direito**. 1. ed. Brasília: Zakarewicz Editora, 2020. pp. 307-331.

SILVA, Camilo Henrique; VIEIRA, Tereza Rodrigues. A Comercialização dos Animais Domésticos. In: VIEIRA, Tereza Rodrigues; SILVA, Camilo Henrique (Coord.). **Família Multiespécie**: animais de estimação e direito. 1. ed. Brasília: Zakarewicz Editora, 2020. pp. 361-376.

SILVA, Camilo Henrique; VIEIRA, Tereza Rodrigues; SENEFFONTE, Thais. Pesquisas em Animais Vivos: usos e abusos. In: VIEIRA, Tereza Rodrigues; SILVA, Camilo Henrique (Coord.). **Animais, bioética e direito**. 1. ed. Brasília: Portal Jurídico, 2016. pp. 161-186.

SILVA, Gabriela Leão. BH terá hospital público veterinário a partir de segunda-feira. **Estado de Minas**, Belo Horizonte, 5 mar. 2021. Disponível em: [https://www.em.com.br/app/noticia/gerais/2021/03/05/interna\\_gerais,1243650/bh-tera-hospital-publico-veterinario-a-partir-de-segunda-feira.shtml](https://www.em.com.br/app/noticia/gerais/2021/03/05/interna_gerais,1243650/bh-tera-hospital-publico-veterinario-a-partir-de-segunda-feira.shtml). Acesso em: 1º jun. 2021.

STF valida lei que proíbe testes de cosméticos em animais. **Migalhas**. 27 maio 2021. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/>. Acesso em: 1 jun. 2021.

SVB - Sociedade Vegetariana Brasileira. São Paulo. Disponível em: <https://www.svb.org.br/>. Acesso em: 1º jun. 2021.

TOMAZELA, José Maria. Cidades começam a proibir tradicionais passeios de charrete. **Exame**, 28 jun. 2019. Disponível em: <https://exame.com/brasil/cidades-comecam-a-proibir-tradicionais-passeios-de-charrete/>. Acesso em: 5 jun. 2021.

VIAPIANA, Tábata. Lei municipal que proíbe locação de cães de guarda é inconstitucional, diz TJ-SP. **Consultor Jurídico**, 28 ago. 2020. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2020-ago-28/lei-municipal-proibe-locacao-caes-guarda-inconstitucional>. Acesso em: 4 jun. 2021.

VIEIRA, Tereza Rodrigues; PIRES, Loraini Candida Bueno; SILVA, Camilo Henrique. A Exploração do Trabalho Animal. In: VIEIRA, Tereza Rodrigues; SILVA, Camilo Henrique (Coord.). **Animais, bioética e direito**. 1. ed. Brasília: Portal Jurídico, 2016. pp. 121-136.

VIVIANN, Vitória. Lei proíbe queima de fogos de artifício com estampido em Macapá (AP). **ANDA**. Disponível em: <https://www.anda.jor.br/2021/06/03/lei-proibe-queima-de-fogos-de-artificio-com-estampido-em-macapapa-ap/>. Acesso em: 5 jun. 2021.

## CAPÍTULO 04:

### A JUDICIALIZAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE PROTEÇÃO ANIMAL NO MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO: O CASO DOS ANIMAIS COMUNITÁRIOS NO CENTRO ADMINISTRATIVO SÃO SEBASTIÃO (CASS)<sup>24</sup>

*JUDICIALIZATION OF PUBLIC ANIMAL PROTECTION POLICIES IN THE MUNICIPALITY OF RIO DE JANEIRO: THE CASE OF COMMUNITY ANIMALS IN CENTRO ADMINISTRATIVO SÃO SEBASTIÃO*

*LA JUDICIALIZACIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE PROTECCIÓN ANIMAL EN EL MUNICIPIO DE RÍO DE JANEIRO: EL CASO DE LOS ANIMALES COMUNITÁRIOS EN EL CENTRO ADMINISTRATIVO SÃO SEBASTIÃO*

**Arthur Henrique de Pontes Regis<sup>25</sup>**

Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-8544-1475>  
Lattes: <http://lattes.cnpq.br/6833659805726329>  
Faculdade Processus, Brasília, Brasil  
E-mail: [prof.arthur.regis@gmail.com](mailto:prof.arthur.regis@gmail.com)

**Camila Prado dos Santos<sup>26</sup>**

Orcid: <https://orcid.org/0000-0001-8220-9163>  
Lattes: <http://lattes.cnpq.br/1531787659999931>  
Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro  
E-mail: [camilaprado@edu.unirio.br](mailto:camilaprado@edu.unirio.br)

#### **Resumo**

O fenômeno da judicialização de política pública ganhou força no Brasil nos últimos anos. Tal fato pode ser observado a partir da análise da Ação Civil Pública n.º 0219398-53.2014.8.19.0001, que demonstra que a sociedade busca o Poder Judiciário para a resolução de questões que na verdade deveriam ser resolvidas pelo Poder Público. Neste estudo, destacaremos a decisão judicial que determinou a manutenção de animais comunitários (felinos) nas dependências externas, em área anexa ao Centro Administrativo São Sebastião (CASS), da Prefeitura do Município do Rio de Janeiro, que consagra no Rio de Janeiro os direitos dos animais comunitários. É possível perceber que no campo jurisprudencial houve o reconhecimento dos direitos dos animais comunitários que devem ter a dignidade respeitada, bem como deve ser assegurado o convívio com os animais humanos que trabalham ou vivem ao seu redor.

**Palavras-chave:** Políticas Públicas. Judicialização. Proteção Animal. Animais Comunitários. Direito Animal.

---

<sup>24</sup> Este capítulo contou com a revisão linguística da Professora Roberta dos Anjos Matos Resende e com a diagramação do Professor Danilo da Costa

<sup>25</sup> Doutor e Mestre em Bioética, graduado em Direito e Ciências Biológicas. Advogado e Professor de Direito na Faculdade Processus, assim como Coordenador do Observatório de Direitos Animais e Ecológicos (ODAE).

<sup>26</sup> Advogada, especialista em Direito Animal, mestrandia em Direito e Políticas Públicas pela Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro – UNIRIO e Fundadora do Direito Animal em Movimento (Instagram e Youtube).

## **Abstract**

*Phenomenon of the judicialization of public policy has been gaining strength in Brazil. This fact can be observed from the analysis of Public Civil Action 0219398-53.2014.8.19.0001, which demonstrates that society has been seeking the judiciary to resolve issues that actually should be resolved by the public authorities. In this study, we will highlight the court decision that determined the maintenance of community animals (felines) in external facilities, in an area attached to the São Sebastião Administrative Center, of the Municipality of Rio de Janeiro, which enshrines in Rio de Janeiro the community animal rights. It is noticed that in the field of jurisprudence there was recognition of the rights of community animals, which must have their dignity respected, ensuring the coexistence with human animals that work or live in their surroundings.*

**Keywords:** *Public Policy. Judicialization. Animal protection. Community Animals. Animal Rights.*

## **Resumen**

*El fenómeno de la judicialización de las políticas públicas viene cobrando fuerza en Brasil. Este hecho se puede observar a partir del análisis de Acción Civil Pública 0219398-53.2014.8.19.0001, que demuestra que la sociedad ha estado buscando al Poder Judicial para resolver cuestiones que en realidad deberían ser resueltas por las autoridades públicas. En este estudio, destacaremos la decisión judicial que determinó el mantenimiento de animales comunitarios (felinos) en instalaciones externas, en un área adscrita al Centro Administrativo São Sebastião, del Municipio de Rio de Janeiro, que consagra en Rio de Janeiro los derechos de los animales comunitarios. Se advierte que en el campo de la jurisprudencia hubo reconocimiento de los derechos de los animales comunitarios, los cuales deben tener su dignidad respetada, asegurando la convivencia con los animales humanos que trabajan o viven en su entorno*

**Palabras clave:** *Políticas Públicas. Judicialización. Protección animal. Animales comunitarios. Derecho Animal.*

## **Introdução**

O fenômeno da judicialização de política pública ganha força no Brasil. Tal fato pode ser observado a partir da análise da Ação Civil Pública n.º 0219398-53.2014.8.19.0001, que demonstra que a sociedade busca o Poder Judiciário para resolver questões que na verdade deveriam ser resolvidas pelo Poder Público. Há causas de naturezas diversas para a ocorrência do fenômeno. A primeira delas é o reconhecimento da importância de ter um Judiciário forte e independente como elemento essencial para as democracias modernas. Como consequência, ocorreu uma vertiginosa ascensão institucional de juízes e tribunais. A segunda causa envolve certa desilusão com a política majoritária, em razão da crise de representatividade e de funcionalidade dos parlamentos em geral. Há uma terceira: atores políticos, que muitas vezes preferem que o Judiciário seja a instância decisória de certas questões polêmicas, sobre as quais exista um desacordo moral razoável na sociedade (BARROSO, 2009).

Nessa conjuntura, será analisado o acórdão proferido, quando do julgamento, pela Quinta Câmara Cível do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro, (Brasil, 2014.Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro. Apelação Civil nº 0219398-



53.2014.8.19.0001. Relatora: Desembargadora Cristina Tereza Gaulia, apelante: Município do Rio de Janeiro, apelado: Associação Protetora dos Animais Oito Vidas e Sociedade União Internacional Protetora dos Animais (SUIPA), que aborda a discussão acerca da judicialização das políticas públicas de proteção animal a partir da decisão judicial que determinou a manutenção de animais comunitários (felinos) nas dependências externas, em área anexa ao Centro Administrativo São Sebastião (CASS), pela Prefeitura Municipal do Rio de Janeiro, bem como discorreu sobre a decisão que obriga o Poder Municipal a implementar na Fazenda Modelo um atendimento médico-veterinário e laboratorial de 24 horas, além de aumentar o quantitativo de funcionários no local.

Pretende-se, por meio do estudo de caso e da pesquisa documental, realizar uma análise da questão dos animais comunitários no Município do Rio de Janeiro e a possibilidade de o Poder Judiciário adentrar na seara de decisões administrativas feitas ao Poder Executivo.

Os membros do Poder Judiciário – juízes, desembargadores e ministros – não são agentes públicos eleitos. Embora não tenham o batismo da vontade popular, magistrados e tribunais desempenham, inegavelmente, um poder político, inclusive o de invalidar atos dos outros dois Poderes (BARROSO, 2009, p.10).

Há a determinação de tomadas de decisão pelo Poder Público, assim como há dificuldades do Poder Público no cumprimento de todas as decisões judiciais que produzem um rearranjo nas políticas públicas, pois tais ações refletem diretamente na ação e nos recursos da Administração Pública. Portanto, deve haver um planejamento para o cumprimento de tais políticas por meio da Lei Orçamentária Anual (LOA).

Sinteticamente, a LOA pode ser definida como a Lei que estima as receitas que serão arrecadadas no exercício seguinte e autoriza a realização de despesas decorrentes do plano de governo. As ações de governo são limitadas por um teto de despesa, mas caso haja a necessidade, a lei prevê que o governo poderá abrir um crédito suplementar (RIO DE JANEIRO, 2021).

### **Animais comunitários**

Animais Comunitários são animais que estabelecem, com a comunidade em que vivem, laços de dependência e afeto, embora não possuam um responsável único e definido, ou seja, vivem em determinado local, são cuidados por tratadores, protetores, pessoas que vivem naquela localidade e doam seu tempo, atenção e carinho de forma gratuita e voluntária conforme disciplinado pela Lei Municipal do Rio de Janeiro n.º 6.435/2018:

Art. 2º Esta Lei tem por objetivos:

I - incumbir o Poder Público e a sociedade da proteção das faunas nativas, migratórias, domésticas e exóticas, em qualquer fase de desenvolvimento, bem como ninhos, abrigos, habitat e os ecossistemas necessários à sobrevivência das espécies;

II - estimular os processos pedagógicos de educação formal e não formal, visando demonstrar a importância dos temas relacionados à proteção dos animais;

III - determinar o estabelecimento de Políticas Públicas pautadas no combate às práticas que submetam animais à crueldade ou coloquem em risco sua existência; e

IV - regulamentar processos de reprodução, criação e venda de cães e gatos.

[...]

Art. 5º Para efeitos desta Lei, entender-se-á por:

[...]

VI - comunitários - os animais que estabeleceram com membros da população local onde vivem vínculos de afeto, dependência e manutenção;

[...]

Art. 28. O animal comunitário deverá ser mantido no local onde se encontra, a não ser que este ofereça quaisquer riscos a sua integridade física, sob a atenta vigilância e os cuidados do Poder Público, cujas atribuições estão relacionadas a seguir:

I - prestar atendimento médico-veterinário;

II - realizar esterilização;

III - proceder à identificação a ser feita por meio de cadastro renovável anualmente (RIO DE JANEIRO, 2018).

É possível perceber a necessidade do elemento de relação (de afeto) recíproca entre animais humanos e não humanos. No mesmo sentido, a Lei Distrital n.º 6.612/2020 e a Lei Estadual do Rio Grande do Sul n.º 15.254/2019 também regulamentam a questão dos animais comunitários (demonstrando que o fenômeno do animal comunitário é nacional), respectivamente:

Art. 1º O animal comunitário, assim considerado aquele que estabelece com a comunidade em que vive laços de dependência e de manutenção, ainda que não possua responsável único e definido, pode ser mantido no local em que se encontra sob a responsabilidade de um tutor.

Parágrafo único. Para os efeitos desta Lei, são considerados animais comunitários cães e gatos.

Art. 2º Podem ser considerados tutores de animal comunitário os responsáveis, os tratadores e os membros da comunidade que com ele tenham estabelecido vínculos de afeto e dependência e que, para tal fim, se disponham voluntariamente a cuidar deste animal.

Parágrafo único. Os tutores devem promover, voluntariamente e às suas expensas, os cuidados com higiene, saúde e alimentação dos animais comunitários pelos quais se responsabilizem, devendo zelar, também, pela limpeza do local em que estes se encontrem.

[...]

Art. 5º O Poder Público deve desenvolver ações complementares à adoção comunitária de que trata esta Lei, tais como:

I – incentivar cursos e campanhas de conscientização ao público sobre o conceito de animais comunitários e os direitos dos animais;

II – possibilitar estratégias e ações para a melhoria do bem-estar, respeito e proteção aos animais comunitários;

III – incentivar campanhas que conscientizem o público da necessidade de esterilização, de vacinação periódica e de que maus-tratos e abandono, pelo padecimento infligido ao animal, configuram práticas de crime ambiental;

IV – promover orientação técnica aos adotantes e ao público em geral para os princípios da tutela responsável de animais, visando atender às necessidades físicas, psicológicas e ambientais;  
V – manter cadastro de animais comunitários, com nome e espécie de cada animal, nome e contato dos tutores e localização geográfica;  
VI – estabelecer mecanismos de cooperação com entidades de proteção animal, universidades, profissionais, empresas públicas ou privadas, visando à consecução dos objetivos desta Lei;  
VII – priorizar ações e Políticas Públicas de manejo populacional e de saúde animal (DISTRITO FEDERAL, 2020).

Art. 1º O animal comunitário, assim considerado aquele que estabelece com a comunidade em que vive laços de dependência e de manutenção, ainda que não possua responsável único e definido, poderá ser mantido no local em que se encontra sob a responsabilidade de um tutor.

[...]

Art. 6º O Poder Público poderá celebrar convênios e parcerias com municípios, entidades de proteção animal e outras organizações não governamentais, universidades, estabelecimentos veterinários, empresas públicas ou privadas e entidades de classe, para a consecução dos objetivos desta Lei (RIO GRANDE DO SUL, 2019).

Por seu turno, o Poder Público tem o dever de manter a vigilância e o cuidado dos animais comunitários, deve prestar atendimento veterinário, realizar a esterilização e a identificação por meio de um cadastro renovável anualmente.

Nesse contexto, em 27 de janeiro de 2021, o juízo da 4ª Vara Cível da Barra da Tijuca, Rio de Janeiro, na Ação Civil Pública nº 0000754-57.2021.8.19.0209 (TJ/RJ. Juiz: Mário Cunha Olinto, autor: Associação Protetora dos Animais Oito Vidas. Réu: Condomínio Residencial Malibu), proposta pela Associação Protetora dos Animais Oito Vidas em face do Condomínio Residencial Malibu, reconheceu os felinos que vivem no local como animais comunitários, aos cuidados dos tratadores, ou seja, de protetores de animais que habitam o local.

Em 16 de julho de 2018, o juízo da 15ª Vara de Fazenda Pública, do Rio de Janeiro, na Ação Civil Pública n.º 0219398-53.2014.8.19.0001 (Relatora: Desembargadora Cristina Tereza Gaulia, apelante: Município do Rio de Janeiro, apelado: Associação Protetora dos Animais Oito Vidas e Sociedade União Internacional Protetora dos Animais-SUIPA), proposta, em 2014, pela Associação Protetora dos Animais Oito Vidas e pela Sociedade União Internacional Protetora dos Animais (SUIPA) em face do Município do Rio de Janeiro, entendeu que os felinos que vivem há 21 anos no Centro Administrativo São Sebastião (CASS), sede da Prefeitura do Rio de Janeiro, são animais comunitários e é vedada a transferência desses animais para outra localidade.

Tais decisões demonstram uma mudança de paradigma, promovida pela difusão do Direito Animal positivo, entendido como um conjunto de regras e princípios que estabelece os direitos fundamentais dos animais não humanos, considerados em si mesmos, independentemente da sua função ambiental ou ecológica (ATAIDE JUNIOR, 2018). Ou seja, o Judiciário brasileiro reconhece os direitos dos animais comunitários, positivados em várias legislações infraconstitucionais, como no Código Municipal de Direito e Bem-Estar Animal do Município do Rio de Janeiro.

Contudo, ainda há um longo caminho a percorrer, pois são inúmeras as decisões judiciais em sentido contrário, principalmente quando há conflito de normas em que o Direito de Propriedade acaba se sobrepondo ao Direito Animal.

Políticas Públicas para animais comunitários

Políticas Públicas são “tudo o que um governo decide fazer ou deixar de fazer” (DYE, 1972 *apud* HOWLETT, RAMESH, PERL, 2013, p. 6), e segundo William Jenkins, seria “um conjunto de decisões interrelacionadas, tomadas por um ator ou grupo de atores políticos, e que dizem respeito à seleção de objetivos e dos meios necessários para alcançá-los” (JENKINS, 1978 *apud* HOWLETT, RAMESH, PERL, 2013, p. 8).

O Poder Público Municipal, diante do clamor social, da relevância do assunto e devido ao grande número de animais comunitários no Município do Rio de Janeiro, atualizou a norma que dispõe sobre o Programa de Animais Comunitários, conforme o disposto em Resolução da Secretaria Municipal de Proteção e Defesa dos Animais (SMPDA) n.º 02/2021(RIO DE JANEIRO, 2021).

A Resolução SMPDA n.º 02/2021 dispõe sobre o cadastro de cuidadores e protetores que atuam em colônias, que deve ser realizado junto ao Poder Público Municipal. Estabelece também a norma da necessidade de identificação dos animais das colônias para evitar intervenções cirúrgicas desnecessárias. Ademais, as colônias abrangidas pelo Programa de Animais Comunitários receberão, sempre que possível, abrigos para proteger os animais das intempéries, evitando doenças e sofrimentos. Há a previsão de visitas periódicas, que deverão ser realizadas pelo corpo técnico médico-veterinário, nas colônias cadastradas. Os animais das colônias cadastradas serão esterilizados e colocados novamente na colônia de origem, com a devida notificação aos cuidadores. A esterilização pode ser realizada na própria colônia e o animal deve ser identificado para evitar nova captura.

A Política Pública de proteção aos animais comunitários é desenvolvida pelo Poder Executivo que, ao identificar o problema público, aplicou soluções viáveis para minimizar a situação de vulnerabilidade dos animais por meio de ações de monitoramento, fiscalização, cadastramento de pesquisas, ações para priorizar a esterilização e a assistência veterinária aos animais comunitários. O Poder Público conta com a colaboração de tratadores, ou seja, protetores de animais que doam tempo e disposição para ajudar os animais de colônia. O senso de responsabilidade compartilhada entre os protetores de animais é evidente. Os tratadores de animais possuem cadastro junto ao Poder Municipal, eles são responsáveis pelos animais de uma determinada colônia, de forma gratuita e voluntária, e prestam as devidas informações acerca da colônia de sua responsabilidade.

Por fim, a política pública ocupa parte central na vida das pessoas conforme se torna um dos fatores importantes para o bem-estar das sociedades (HOWLETT, RAMESH, PERL, 2013, p. 4). Desse modo, a política pública de proteção aos animais comunitários demonstra a existência de um problema público que se tornou prioritário na agenda política do Poder Municipal do Rio de Janeiro em razão do grande número de colônias cadastradas. Não é apenas uma questão do Poder Público, mas uma questão social e de dignidade animal (MAROTTA, 2019), destacando que os animais estão em grave situação de vulnerabilidade (REGIS, 2018).

### **Judicialização das Políticas Públicas de proteção animal**

A atração de discussões de matérias relevantes ao Poder Judiciário brasileiro “decorre do modelo de Constituição analítica e do sistema de controle de constitucionalidade abrangente adotados no Brasil, que permitem que discussões de largo alcance político e moral sejam trazidas sob a forma de ações judiciais” (BARROSO, 2009, p.17), isso significa que algumas questões de larga repercussão política ou social são decididas por órgãos do Poder Judiciário e não pelas instâncias

políticas tradicionais: o Congresso Nacional e o Poder Executivo (BARROSO, 2009, p.3).

A judicialização da política ocorre porque os tribunais têm de se pronunciar nas situações em que o funcionamento do Legislativo e do Executivo são falhas, insuficientes ou insatisfatórias (CASTRO, 2009). Como ocorreu na Ação Civil Pública, proposta pela Associação Protetora dos Animais Oito Vidas e pela Sociedade União Internacional Protetora dos Animais (SUIPA) em face do município do Rio de Janeiro, na qual o Poder Municipal foi instigado a se pronunciar acerca das Políticas Públicas realizadas em prol dos animais comunitários, bem como o cumprimento do artigo 28 da Lei do Município do Rio de Janeiro n.º 6.435/2018 (RIO DE JANEIRO, 2018), determinando que os felinos que vivem no Centro Administrativo São Sebastião (CASS) devem permanecer onde estão, pois o lugar é o ambiente próprio desses animais, uma vez que fazem parte da comunidade multiespécie local.

Os limites e as possibilidades de controle jurisdicional de Políticas Públicas no Brasil trazem um debate instigante e controvertido entre políticos, gestores e juristas (CAVALCANTI FILHO, MENDES, SILVA, 2017, p.159). Pois, a realização de Políticas Públicas em prol de animais é uma obrigação do Poder Executivo e de seu corpo técnico especializado, que deve estar organizado para alocar eficientemente os recursos financeiros.

Outro ponto instigante é o debate sobre a legitimidade do Poder Judiciário imiscuir-se nas Políticas Públicas, substituindo os atores responsáveis por essas decisões em matéria de formulação ou implementação de Políticas Públicas, (CAVALCANTI FILHO, MENDES, SILVA, 2017, p.159), obrigando, por exemplo, o Poder Municipal a implementar na Fazenda Modelo um atendimento médico-veterinário e laboratorial de 24 horas, além de aumentar o quantitativo de funcionários no local. O Judiciário quase sempre pode, mas nem sempre deve interferir. Ter uma avaliação criteriosa da própria capacidade institucional e optar por não exercer o poder, em autolimitação espontânea, eleva mais que diminui (BARROSO, 2009, p. 17).

É verdade que o constituinte outorgou ao Poder Judiciário a prerrogativa de que uma vez instado zele pelo efetivo cumprimento dos Direitos Fundamentais (CAVALCANTI FILHO; MENDES; SILVA, 2017, p.160). Princípio consagrado no texto constitucional, em seu artigo 5º, inciso XXXV, com a seguinte redação: “a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito” (BRASIL, 1988). Contudo, o Judiciário precisa ter clareza quanto ao funcionamento e a realidade da Administração Pública para que não ocorram decisões incompatíveis com a realidade orçamentária administrativa.

Assim, embora o Poder Judiciário possa ser provocado a agir, deve agir com cautela, tendo em vista que “ele nem sempre dispõe das informações, do tempo e mesmo do conhecimento para avaliar o impacto de determinadas decisões” (BARROSO, 2009, p.16).

### **Comentários acerca da apelação Cível n.º 021.9398-53.2014.8.19.0001.**

Trata-se de desprovemento de recurso de apelação, proposto pelo Município do Rio de Janeiro em face da sentença proferida nos autos da Ação Civil Pública interposta pela Associação Protetora dos Animais Oito Vidas e pela Sociedade União Internacional Protetora dos Animais, que julgou procedente os pedidos de necessidade de manutenção de animais comunitários (felinos) nas dependências externas, em área anexa ao Centro Administrativo São Sebastião (CASS), da Prefeitura Municipal do Rio de Janeiro, bem como a determinação de implementação,

na Fazenda Modelo, de atendimento médico-veterinário e laboratorial de 24 horas com a contratação de novos tratadores de limpeza, conservação local, troca de comida e manuseio em número proporcional ao número de animais abrigados.

A apelação apresentou como argumentação que estaria ocorrendo a judicialização de Políticas Públicas no Brasil, assim como criticou a realização da prática, discorrendo sobre a limitação da atuação judicial, que deveria se limitar ao controle jurídico (BRASIL, 2019, p.1.937). Sobre a questão, restou consignado no acórdão que o controle judicial se limitaria ao princípio da proporcionalidade, idoneidade e necessidade em sentido estrito da medida estatal. Pois, segundo prova pericial técnica, os felinos poderiam acarretar danos para a saúde de servidores e alunos da creche situada no entorno do CASS, além do local ser de grande circulação de pessoas, por isso o município defendeu a retirada dos animais do local.

O recurso de apelação destaca o princípio da autolimitação judicial, que esclarece que o Poder Judiciário não pode substituir a decisão política municipal, uma vez que deveria ser assegurada uma margem de escolha aos representantes da maioria, relembra também a incidência do princípio da separação dos poderes e da reserva do financeiramente possível (BRASIL, 2019, p.1.938).

Os desembargadores que compõem a Quinta Câmara Cível do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro, por unanimidade, negaram provimento ao recurso, pois no CASS haveria estrutura para a manutenção dos felinos que vivem no local com a assistência dos tratadores independentes, voluntários há mais de duas décadas (BRASIL, 2019, p.1.943).

O acórdão traz ao debate dispositivos constitucionais como a competência concorrente, de natureza constitucional, entre os entes federativos, a preservação da fauna e flora, bem como o dever do Poder Público de assegurar o meio ambiente ecologicamente equilibrado, proibindo qualquer ato de crueldade aos animais. Restou assim ementado o acórdão proferido:

Apelação cível. Ação civil pública. Proteção da fauna doméstica. Inexistência de desrespeito à separação de poderes. Omissão do ente municipal. Precedentes. Pretensão de manutenção de animais comunitários (gatos) em prédio anexo à Prefeitura Municipal (CASS – Centro Administrativo São Sebastião). Felinos que estão sob ameaça em face da precariedade do galil desativado e falta de condições do novo abrigo (Fazenda Modelo). Submissão legal da hipótese à CF (art. 225, § 1º e VII), Lei Federal 9.605/98 e Lei Municipal/RJ 4.956/08, esta que dispõe sobre o “animal comunitário”. Necessidade de estruturação dos espaços mantidos pela Prefeitura para abrigar os animais. Perícia técnica que atestam o estado insalubre e inadequado do abrigo existente, aferindo que os felinos podem permanecer na área externa à Prefeitura sem prejuízo para a saúde das pessoas que transitam ou trabalham no local, e ainda a convivência harmoniosa entre animais e humanos. Sentença que deve ser mantida comprovada a inexistência de impedimento para manutenção dos animais no prédio onde são mantidos por mais de uma década. Abrigo que deve ser reestruturado para os demais animais domésticos/comunitários que ali se encontram e novos a serem encaminhados. Precedentes da jurisprudência pátria. Desprovimento do recurso (Apelação Cível nº: 0219398-53.2014.8.19.0001, apelante: Município do Rio de Janeiro, apelado 1: Associação Protetora dos Animais Oito Vidas, apelado 2: Sociedade União Internacional Protetora dos Animais-SUIPA. Relatora: Des. Cristina Tereza Gaulia) (BRASIL, 2019).

É possível perceber que os argumentos constitucionais constantes no acórdão demonstram que o Poder Público Municipal é competente para tratar de preservação do meio ambiente, protegendo os animais de qualquer ato de crueldade, nos termos

da Carta Magna: Art. 225 da CF: 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.

§ 1º Para assegurar a efetividade desse direito, incumbe ao Poder Público:  
[...]

VII - proteger a fauna e a flora, vedadas, na forma da lei, as práticas que coloquem em risco sua função ecológica, provoquem a extinção de espécies ou submetam os animais a crueldade (BRASIL, 1988).

Os felinos são indivíduos sencientes (ZAMBAM, 2016) e conscientes:

A ausência de um neocórtex não parece impedir que um organismo experimente estados afetivos. Evidências convergentes indicam que animais não humanos têm os substratos neuro-anatômicos, neuroquímicos e neurofisiológicos de estados de consciência juntamente como a capacidade de exibir comportamentos intencionais. Consequentemente, o peso das evidências indica que os humanos não são os únicos a possuir os substratos neurológicos que geram a consciência. Animais não humanos, incluindo todos os mamíferos e as aves, e muitas outras criaturas, incluindo polvos, também possuem esses substratos neurológicos (LOW, 2012).

Portanto, os gatos são, indiscutivelmente, portadores de valor intrínseco e dignidade própria. Nesse contexto, o Poder Público Municipal tem a obrigação de fornecer um abrigo salubre, estruturado, adequado e seguro para os animais comunitários, propiciando cuidados ou permitindo que outros o façam em áreas públicas limitadas e controladas (BRASIL, 2019, p.1.953).

A decisão também aborda a compatibilidade dos felinos no CASS e a plena salubridade do local para servidores e cidadãos que trabalham ou circulam no local, havendo uma relação de afetividade entre os felinos e os tratadores, servidores e outros indivíduos. É uma afirmativa verdadeira, pois sete anos após a propositura da ação, os felinos vivem no CASS em harmonia com os cidadãos. Foi descartado qualquer risco à saúde da população local, nos termos do laudo existente nos autos:

Que as condições ambientais, bem como o estado de saúde dos felinos examinados e observados no CASS não sugerem um risco iminente à saúde pública, mas que qualquer possibilidade de transmissão de zoonoses pode e deve ser mitigado, com a adoção de medidas sanitárias e de controle populacional, que são atualmente desenvolvidas por iniciativa de tratadoras voluntárias (BRASIL, 2019, p. 1953).

O colegiado julgador também destacou que a sentença recorrida estava alinhada com a jurisprudência do país, que reforça a importância de um meio ambiente saudável para os animais e humanos, pautado na biodiversidade, na integração e no cuidado com todos os seres vivos (BRASIL, 2019, p.1.953):

APELAÇÃO CÍVEL AÇÃO CIVIL PÚBLICA CONTROLE DE ZOOSE  
Pretendida a condenação do Município nas seguintes obrigações de fazer: construção de canil/gatil, recolhimento dos animais abandonados, castração, tratamento médico adequado e registro 1. Medidas que dizem respeito à garantia de direitos sociais, como saúde e meio ambiente (CF, artigos 196 e 225) Atribuições que se inserem no âmbito de competência do ente público municipal (CF, artigos 23, II e VI e 30, I) Legislação infraconstitucional: Lei

Estadual n.º 12.961/08, Código de Proteção aos Animais do Estado de São Paulo (Lei n.º 11.977/05) e Código de Posturas do Município de Paraguaçu Paulista (LCM 15/1995, artigos 108/109). 2. Hipótese que não representa ofensa ao princípio da independência dos poderes Diante da omissão que repercute sobre toda a coletividade, pode o Poder Judiciário compelir o ente estatal a adotar medidas assecuratórias de direitos constitucionalmente reconhecidos como essenciais Precedentes do STF. 3. Ação julgada procedente – Reforma apenas para dilatar para no máximo três anos o prazo para a construção do Centro de Controle de Zoonoses, obra que deve receber o necessário estudo e planejamento, com a prévia dotação orçamentária Recurso parcialmente provido (TJ-SP – APL: 00041606920098260417 SP 0004160- 69.2009.8.26.0417, Relator: Osvaldo de Oliveira, Data de Julgamento: 27/08/2014, 12ª Câmara de Direito Público, Data de Publicação: 01/09/2014).

AGRAVO DE INSTRUMENTO. DIREITO PÚBLICO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. ANIMAIS CÃES E GATOS ABANDONADOS NO MUNICÍPIO. INFORMAÇÕES A SEREM PRESTADAS PELO PODER PÚBLICO MUNICIPAL. REALIZAÇÃO DE PROJETO DE FUTURO CANIL. 1. Tripartição dos Poderes. Poder Discricionário. Limites. Proibição de Retrocesso. A despeito da alegação de que há violação ao poder discricionário da Administração Pública, em que pese não se possa desconsiderar a conveniência e oportunidade, de forma a relegar qualquer interferência judicial, pena de afronta ao princípio da separação dos poderes, a violação de determinados direitos, relativos estes ao abandono de animais e à própria saúde pública, haja vista a inércia do Poder Executivo, legitima o controle judicial. 2. Liminar contra a Fazenda Pública (que esgote o objeto da ação; sem a prévia oitiva do Poder Público). A Constituição Federal de 1988 estabelece e atenta para o postulado de que o cidadão tem Poder Judiciário do Estado do Rio de Janeiro Quinta Câmara Cível Apelação Cível nº: 0219398-53.2014.8.19.0001 direito à adequada tutela jurisdicional aí incluídas as liminares como decorrência do princípio da inafastabilidade do controle jurisdicional, estabelecendo em seu art. 5º, inc. XXXV, que a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito. Isso quer dizer que nenhuma lesão ou mera ameaça de lesão de direito individual ou não, pode ser por lei infraconstitucional subtraída do conhecimento do Poder Judiciário, pena de inconstitucionalidade. Ausência de nulidade da decisão em face da não oitiva prévia do Poder Público (Leis 8.437/92 e 12.016/09), na medida em que tal não pode ser interpretado restritivamente. Urgência e importância da medida a justificar o agir imediato do Julgador. 3. Ausência de qualquer elemento de prova quanto à suposta inexecutabilidade da decisão, permanecendo no campo das cogitações meramente aleatórias. Recurso desprovido. (TJ-RS – AI: 70073438640 RS, Relator: Carlos Roberto Lofego Canibal, Data de Julgamento: 14/03/2018, Primeira Câmara Cível, Data de Publicação: Diário da Justiça do dia 19/03/2018).

Reexame Necessário e Apelação Cível. Ação Civil Pública. Obrigação de Fazer do Município de Nova Aurora/GO. Elaboração/Implantação de programas de educação em saúde, guarda responsável e esterilização de cães e gatos. I – Possibilidade do Judiciário determinar Políticas Públicas em casos excepcionais diante da inércia do Executivo. Ausência de afronta à separação de poderes. A determinação contida na sentença recorrida limita-se a estabelecer que o Município de Nova Aurora/GO elabore e implante medidas necessárias para o controle de animais abandonados na cidade, atribuição que lhe é conferida pela Constituição Federal Brasileira. *In casu*, o referido município é omissor ao deixar de adotar programas que visem o controle reprodutivo de cães e gatos, bem como medidas protetivas dispostos em lei, motivo pelo qual é possível que o Poder Judiciário exerça controle sobre os atos do Poder Executivo visando afastar aqueles que afrontarem princípios e direitos basilares dispostos em lei, sem que isso configure



violação do princípio da separação dos poderes e ofensa à conveniência e oportunidade imanente aos atos administrativos discricionários. Portanto, o desrespeito às normas constitucionais autoriza a manifestação do Poder Judiciário sobre a matéria, inclusive com a possibilidade de imposição de obrigações negativas e positivas em face do ente Público, sem que com isso configure ingerência indevida do Poder Judiciário nas funções atribuídas ao Poder Executivo. II – Impossibilidade material de cumprimento da sentença. Cláusula da reserva do possível. Inoponibilidade. É inaceitável que o município requerido/2º apelante, a pretexto de insuficiência de recursos financeiros, inexistência de meios disponíveis, cláusula da reserva do possível, insuficiência de prazo para adoção das providências necessárias e até mesmo a propalada discricionariedade administrativa da eleição de políticas prioritárias, se exima de cumprir atribuição que lhe é conferida constitucionalmente. Poder Judiciário do Estado do Rio de Janeiro Quinta Câmara Cível Apelação Cível nº: 0219398-53.2014.8.19.0001 para cumprimento da obrigação. Necessidade. Mostrando-se exíguo o prazo para o cumprimento da ordem emanada pelo magistrado a quo, deve ser ele dilatado em atenção ao princípio da razoabilidade e proporcionalidade. IV – Dano moral coletivo. Inocorrência. No que pertine aos danos morais coletivos, constata-se que no caso específico dos autos, os acontecimentos narrados não são capazes de ocasionar a indenização, porquanto não houve lesão efetiva à coletividade, não havendo, por conseguinte, dano moral coletivo a ser indenizado. V – Execução de multa diária em face do gestor municipal. Impossibilidade. A imposição de multa diária pelo descumprimento da obrigação fixada pelo magistrado singular ao gestor municipal não foi antecedida de qualquer ato processual tendente a chamar aos autos a referida autoridade pública. Assim, apesar do art. 11 da Lei nº 7.347/85 respaldar o direcionamento de multa a autoridades responsáveis pela efetivação das determinações judiciais, deve-se, simultaneamente, serem observados os princípios do contraditório, da ampla defesa e do devido processo legal, razão pela qual deve ser reformada a sentença a fim de afastar a responsabilidade imposta ao Prefeito Municipal. VI – Obrigação imposta na liminar confirmada pela sentença. Apreensão/recolhimento de animais. Prazo. Dilação. Redução da multa. Diante da complexidade da providência determinada na liminar, confirmada pela sentença recorrida, mostra-se razoável aumentar o prazo para a efetividade da ordem para 06 (seis) meses, fixando-se a multa diária em R\$ 100,00 (cem reais), até o limite de R\$ 100.000,00 (cem mil reais). VII – Legalidade da imposição de multa diária contra o Poder Público. É totalmente possível e legal a aplicação de multa em desfavor do Poder Público nos casos de descumprimento de decisão judicial, inclusive, como forma de compeli-lo ao cumprimento daquele comando. Outrossim, sendo razoável o valor fixado pelo magistrado sentenciante, não há se falar em sua redução. Reexame necessário e 2º Apelo conhecidos e parcialmente providos 1º Apelo conhecido e desprovido (TJ-GO – Apelação / Reexame Necessário 02435130520168090048, Relator: CARLOS ALBERTO FRANÇA, Data de Julgamento: 10/04/2019, 2ª Câmara Cível, Data de Publicação: DJ de 10/04/2019).

A alegação recursal de que os animais que vivem no CASS trariam alguma destruição patrimonial, segundo perícia no local, seria de cunho eventual e restrito, pois é muito remota a possibilidade de que os felinos caminhem sobre os automóveis do local (BRASIL, 2019, p.1.955). Há o entendimento de que existe a possibilidade de manutenção dos felinos no CASS, onde estão há mais de uma década. Portanto, houve o desprovimento do recurso.

Por fim, a decisão de desprovimento do recurso mantém a sentença inicial e corrobora com a legislação municipal. Pois, de acordo com a legislação municipal, os animais comunitários devem permanecer no local onde estão. Ademais, os felinos que vivem no CASS foram reconhecidos como animais comunitários. O próprio Poder

Público efetuou tal assentimento e a colônia atualmente é cadastrada no Programa de Animais Comunitários do Município do Rio de Janeiro.

### **Considerações finais**

A decisão judicial que determina a manutenção de animais comunitários nas dependências externas, em área anexa ao Centro Administrativo São Sebastião (CASS), representa um avanço na proteção e na defesa dos animais. É uma ação de grande relevância pública e social, pois reconhece os direitos dos animais, mais especificamente, dos animais comunitários no Município do Rio de Janeiro.

Os direitos dos animais comunitários devem ser respeitados, não só pelo Poder Público, mas por toda a sociedade. O Código Municipal de Direito e Bem-Estar Animal do Município do Rio de Janeiro deve ser observado no que tange aos direitos dos animais comunitários, assegurando a permanência no local onde habitam.

Após sete anos da propositura da Ação Civil Pública, é possível perceber que os animais vivem em plena harmonia com os servidores e com as pessoas que frequentam o local, ou seja, no CASS. Ademais, atualmente, os felinos fazem parte do Programa Animais Comunitários da Prefeitura do Rio de Janeiro.

A morosidade do Poder Judiciário no julgamento das ações é uma questão que precisa ser resolvida em razão da perda do objeto, pois a Administração Pública pode solucionar suas questões antes da manifestação jurisdicional definitiva.

Os riscos da politização da justiça, sobretudo da justiça constitucional, não podem ser totalmente eliminados (BARROSO, 2009, p.18). As Políticas Públicas devem ser implementadas pelo Poder Público, com um planejamento para o seu integral cumprimento, por meio da Lei Orçamentária Anual (LOA), a questão deve ser judicializada apenas em último caso, para que não ocorra ofensa ao princípio da separação de poderes e prejuízo na implementação de determinada política pública em detrimento de outra, caso haja alocação de recursos.

O julgado ora debatido demonstrou que no campo jurisprudencial houve o reconhecimento dos direitos dos animais comunitários que devem ter sua dignidade respeitada, deve ser assegurado o convívio com os animais humanos que trabalham ou vivem em seu entorno. Por fim, as decisões judiciais deverão respeitar sempre as fronteiras procedimentais e substantivas do Direito: racionalidade, motivação, correção e justiça (BARROSO, 2009, p.19).

### **Referências**

ATAIDE JUNIOR, Vicente de Paula. Introdução ao Direito Animal Brasileiro. **Revista Brasileira de Direito Animal**. Vol. 13, n. 3, p. 48-76, Salvador, set.-dez., 2018.

BARROSO, Luis Roberto. Judicialização, ativismo judicial e legitimidade democrática. **Revista de Direito do Estado do Rio de Janeiro**. Renovar, vol.13, 2009.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em: 21 maio 2021.

BRASIL. **Lei nº 9.605/1998**. Dispõe sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesiva ao meio ambiente, e dá outras

providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9605.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9605.htm)>. Acesso em: 21 maio 2021.

BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro. **Apelação Cível nº 0219398-53.2014.8.19.0001**. Relator(a): Des. Cristina Tereza Gaulia. Data de Julgamento: 22/10/2019, Data de Publicação: 24/10/2019. Disponível em: <<http://www1.tjrj.jus.br/gedcacheweb/default.aspx?UZIP=1&GEDID=000415FD03839F87A5EBD664760E50BB8C7DC50B2C641844&USER=>>>. Acesso em: 21 maio 2021.

CASTRO, Marcos Faro, 2009. Supremo Tribunal Federal e a judicialização da Política. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**. Vol. 12, n.34, jun., 1997. Acesso em: 21 maio 2021.

CAVALCANTI FILHO, João Trindade; MENDES, Gilmar Mendes; SILVA, Raphael Carvalho. **Políticas Públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: Saraiva. 2017.

DISTRITO FEDERAL. **Lei do Distrito Federal nº 6.612/2020**. Dispõe sobre animais comunitários no Distrito Federal e dá outras providências. Disponível em: <<https://www.tjdft.jus.br/institucional/relacoes-institucionais/arquivos/lei-no-6-612-de-02-de-junho-de-2020.pdf>>. Acesso em: 21 maio 2021.

HOWLETT, Michael. RAMESH, M. Perl, ANTHONY. **Políticas Públicas – Seus Ciclos e Subsistemas**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

LOW, Philip. Declaração de Cambridge sobre a Consciência em Animais Humanos e Não Humanos. Tradução de Moisés Sbardelotto. **Francis Crick Memorial Conference on Consciousness in Human and non-Human Animals**, Cambridge, Reino Unido, 7 jul. 2012. Disponível em: <<http://www.ihu.unisinos.br/172-noticias/noticias-2012/511936-declaracao-de-cambridge-sobre-a-consciencia-em-animais-humanos-e-nao-humanos>>. Acesso em: 21 maio 2021.

MAROTTA, Clarice Gomes. **Princípio da dignidade dos animais: reconhecimento jurídico e aplicação**. Belo Horizonte: D'Plácido, 2019.

REGIS, Arthur H. P. **Vulnerabilidade como fundamento para os direitos dos animais: uma proposta para um novo enquadramento jurídico**. Beau Bassin: Novas Edições Acadêmicas, 2018.

RIBEIRO, Luiz Gustavo Gonçalves; BASTIANETTO, Lorena Machado Rogedo. A releitura do princípio da *actio nata* quanto aos direitos difusos na judicialização brasileira. **Revista Brasileira de Políticas Públicas**. Brasília, Vol. 6, n. 2, 2016. Disponível em: <<https://uniceub.emnuvens.com.br/RBPP/article/viewFile/4382/pdf>>. Acesso em: 21 maio 2021.

RIBEIRO, Luiz Gustavo Gonçalves; MAROTTA, Clarice Gomes. **Judicialização de Políticas Públicas em prol dos animais: uma visão de saúde única**. Revista Brasileira de Política Pública, Brasília, Vol. 7, n.1, 2017. Disponível em: <<https://www.publicacoes.uniceub.br>>. Acesso em: 21 maio 2021.

RIO DE JANEIRO. **Lei Municipal nº 6.435, de 27 de dezembro de 2018**. Dispõe sobre a proteção e bem-estar dos animais, as normas para a criação e comercialização de cães e gatos e define procedimentos referentes a casos de maus-tratos a animais no Município do Rio de Janeiro e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.camara.rj.gov.br>>. Acesso em: 21 maio 2021.

RIO DE JANEIRO. Secretaria Municipal de Proteção e Defesa dos Animais. Resolução SMPDA nº 2, de 18 de fevereiro de 2021. Dispõe sobre normas do Programa de Animais Comunitários. Disponível em: <<https://doweb.rio.rj.gov.br/buscanova/#/p=1&q=animais%20comunitarios>>. Acesso em: 21 maio 2021.

RIO DE JANEIRO. **Lei Orçamentária Anual**. Disponível em: <<https://www.rio.rj.gov.br/web/transparencia/lei-de-orcamento-anual>>. Acesso em: 21 maio 2021.

RIO GRANDE DO SUL. **Lei Estadual nº 15.254/2019**. Dispõe sobre Animais Comunitários no Estado do Rio Grande do Sul, estabelece normas para seu atendimento e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.al.rs.gov.br/filerepository/repLegis/arquivos/LEI%2015.254.pdf>>. Acesso em: 21 maio 2021.

SARLET, Ingo Wolfgang; FIGUEIREDO, Mariana Filchtiner. Reserva do possível, mínimo existencial e direito à saúde: algumas aproximações. **Revista de Doutrina da 4ª Região**. Porto Alegre, n. 24, jul., 2008.

ZAMBAM, Neuro José; ANDRADE, Fernanda. A condição de sujeito de direito dos animais humanos e não humanos e o critério da senciência. **Revista Brasileira de Direito Animal**. Salvador, v. 11, n. 23, 2016. Disponível em: <<https://periodicos.ufba.br/index.php/RBDA/article/view/20373/12957>>. Acesso em: 01 mar. 2021.

## CAPÍTULO 05:

### IMPACTOS SOCIAIS NA PANDEMIA DA SARS-CoV-2 (COVID-19). UMA REFLEXÃO SOBRE ÉTICA, DIREITO E GOVERNANÇA<sup>27</sup>

*PANDEMIA SARS-COV-2 (COVID-19) SOCIAL IMPACTS. SOME THOUGHT  
ABOUT ETHICS, RIGHTS AND GOVERNANCE*

*IMPACTOS SOCIALES EN LA PANDEMIA DE SARS-COV-2 (COVID-19).  
REFLEXIÓN SOBRE LA ÉTICA, EL DERECHO Y LA GOBERNANZA*

**Alessandro Aveni**<sup>28</sup>

Orcid: <https://orcid.org/0000-0001-6266-6818>  
Lattes: <http://lattes.cnpq.br/0679425851663633>  
Universidade de Brasília – UnB, Brasília Brasil  
E-mail: [alessandro.aveni@institutoprocesso.com.br](mailto:alessandro.aveni@institutoprocesso.com.br)  
E-mail: [alessandro@unb.br](mailto:alessandro@unb.br)

**Lúcio Carlos de Pinho Filho**<sup>29</sup>

Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-3357-4110>  
Lattes: <http://lattes.cnpq.br/7548673629065244>  
Faculdade Processus, DF, Brasil  
E-mail: [lucio.filho@institutoprocesso.com.br](mailto:lucio.filho@institutoprocesso.com.br)

#### Resumo

O trabalho explora a relação entre a governança, o Direito e os impactos sociais à luz das relações éticas, ou seja, dos princípios para que toda ação seja em prol da sociedade, que deveriam ser o norte das decisões políticas e da sociedade, principalmente em caso de crise, em que os mais vulneráveis recebem os piores impactos. Em particular, explora as relações entre a economia da saúde, a governança e os impactos socioeconômicos para concluir que desde o início não temos um contexto ético na economia, na sociedade e na governança. Este fato amplia os problemas e os impactos em caso de crise quando as escolhas autoritárias aumentam. Contudo, para alcançar equilíbrio e reduzir os efeitos negativos é preciso uma análise de custos e benefícios pautada em princípios éticos para minimizar os impactos sociais e econômicos. Bem como para manter a confiança da sociedade sobre a ação moral e justa da atividade política.

---

<sup>27</sup> Este capítulo contou com a revisão linguística de Roberta dos Anjos Matos Resende e com a diagramação do Prof. Danilo da Costa.

<sup>28</sup> Pós doutorando Propriedade Intelectual Profnit rede nacional. Doutor em Administração na Itália, certificado pela UNB. Mestre em Geografia e Graduação em Administração pela UnB. Docente na Universidade de Brasília – UnB e na Faculdade Processus.

<sup>29</sup> Aluno do curso de *maestría en Desarrollo Humano da Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales* – FLACSO (Argentina) como bolsista da Organização dos Estados Americanos – OEA, com especializações *lato sensu* diversas. Graduado em Gestão Pública e Administração Pública pela Faculdade Processus. Auditor de Controle Interno, Diretor do Departamento de Controle Interno da Defensoria Pública do Distrito Federal – DPDF/DCI e Presidente do Comitê de Auditoria da Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares – EBSEH. Docente do curso de Bacharelado em Ciências Contábeis da Faculdade Processus.

**Palavras-chave:** Ética. Impactos sociais. Governança Sars-Cov. Economia da Saúde.

**Abstract.**

*The work explores the relationship between governance and law and social impacts in the light of ethical relationships, that is, the principles for all action to be in favor of society, which should be the north of political decisions and society, especially in case of crisis, where the most vulnerable have the worst impacts. The work explores the relationships between health economics, governance and socio-economic impacts to reach the conclusion that since the beginning we do not have an ethical context in the economy, society and governance. This fact increases the problems and impacts in case of crisis when authoritarian choices increases. However, to achieve a balance and reduce negative effects, in addition to drawing attention to solidarity and responsibility, it is mandatory an analysis of costs and benefits be based on ethical principles not only to minimize social and economic impacts but to maintain the trust in moral or “just” action for society in the executive's political action.*

**Keywords:** Ethics. Social Impacts. Governance Sars Cov-2. Health Economics.

**Resumen.**

*El trabajo explora la relación entre gobernabilidad y derecho y los impactos sociales a la luz de las relaciones éticas, es decir, los principios para que toda acción sea a favor de la sociedad, que debe ser el norte de las decisiones políticas y de la sociedad, especialmente en caso de crisis, donde los más vulnerables tienen los peores impactos. Este trabajo explora las relaciones entre la economía de la salud, la gobernanza y los impactos socioeconómicos para llegar a la conclusión de que desde el principio no tenemos un contexto ético. Este hecho aumenta los problemas e impactos en caso de crisis cuando aumentan elecciones autoritarias. Sin embargo, para lograr un equilibrio y reducir los efectos negativos, además de llamar la atención que un análisis de costos y beneficios debe basarse en principios éticos no solo para minimizar los impactos sociales y económicos sino para mantener la confianza en la acción moral o “justa” de la sociedad en la acción política.*

**Palabras clave:** Ética. Impactos sociales. Gobernanza Sars-Cov-2. Economía de la salud.

**Introdução**

Os impactos sociais da Covid-19 são o resultado da ação pública aos efeitos da pandemia. Até determinado ponto não é possível cobrar os gestores públicos pelos impactos sociais ocasionados pela pandemia. Entretanto, durante muitos meses as respostas dos Executivos e dos sistemas de saúde nacionais e internacionais deveriam ser avaliadas com uma análise de custo-benefício das respostas e dos impactos sociais, econômicos e ambientais.

Segundo a doutrina jurídica prevalecente em países como o Brasil, temos de considerar que o Estado tem primazia na governança, e por direito, na proteção de instituições privadas e de cidadãos, pautada no respeito aos Direitos Humanos e na democracia, ou seja, em compartilhar escolhas e decisões propiciando o bem comum e dos cidadãos.

Pouco se fala sobre as tomadas de decisão pautadas na ética, do bem comum que deveria ser o objetivo principal do Estado e dos cidadãos quando há uma ação

pública. Isso parece implícito. Entretanto, a ação pública e moral dos Executivos na pandemia e as decisões sobre alternativas de como enfrentar (a governança) a crise superaram e superam os limites ético e morais.

Porém, ao final de toda essa ação política, futuramente, deveríamos nos perguntar honestamente quanto vale uma vida humana poupada na pandemia diante das exigências institucionais e do interesse econômico que justificam as decisões dos Executivos mundialmente. Por exemplo, é importante pensar no quanto é importante vacinar, quem deve vacinar e em quanto tempo. Isso requer avaliar quais são as motivações dos atrasos na vacinação. Outro exemplo são as escolhas discutíveis efetuadas pelos Executivos pelo mundo e que definiram as regras e as normas em contraste com os direitos constitucionais, como a limitação da possibilidade de circulação de pessoas (os chamados *lockdown*), do direito ao trabalho e na assistência médica diferenciada nos estados.

O objetivo do artigo é realizar uma análise dialética sobre as evidências da relação entre as ações do Executivos, os impactos sociais, o Direito e a ética. O problema nasce da observação de que o tema levantado nos protestos na última cúpula do G7, na Inglaterra (onde estavam reunidos representantes das maiores economias do planeta e seus delegados), sobre as mentiras e as ações contra o meio ambiente, os discursos, as ações reais e os impactos dos líderes.

Contudo, não devemos refletir apenas sobre as ações cotidianas, mas sobre as falhas de planejamento das políticas públicas e seus líderes. Em um relatório efetuado antes da pandemia, a Organização Mundial da Saúde (OMS) solicitou que fossem planejados e predispostos planos de contingência para possíveis pandemias, mas o relatório não foi utilizado mundialmente (WHO, 2019a).

Esta pesquisa pode ser justificada para que a ética seja a fonte fundamental do Direito nas decisões e decretos do Executivo, e para que no Legislativo os impactos sociais, econômicos e ambientais sejam justificados. Todas as ações do Legislativo e do Executivo são justas não apenas por serem lei, mas porque são realizadas em prol de todos.

O trabalho usa um procedimento metodológico bibliográfico com foco na explicação das decisões para preservar o sistema universal de saúde, que apesar da nomenclatura não alcança todos, pois há faixas vulneráveis que não recebem assistência. A discussão demonstrará que nessa pandemia todos os sistemas universais de saúde falham, pois faltam medicamentos, vacinas, vagas nos hospitais, médicos, além da falta de comunicação e da tempestividade das ações. Isso gera impactos econômicos e sociais simultaneamente. Em outras palavras, o sistema não é justo, não é ético e não alcança o bem comum.

O trabalho segue uma linha expositiva usando a dialética para validar a hipótese de que nessa crise todos os governos democráticos preferiram seguir um método autoritário. Essa solução foi igual a de países como a China e a Rússia, que possuem um sistema ditatorial. Houve pouca discussão democrática sobre as soluções e as medidas em nível legislativo e democrático. As medidas reduziram os direitos humanos e impactaram socialmente na prioritária preservação de vidas. Não foram usadas uma postura ética e uma discussão moral devido aos interesses de alguns, sobretudo para a preservação do sistema de saúde e político (preservar o capital político do Executivo). Essa ação imoral produz impactos sociais negativos e custos inaceitáveis como a alta mortalidade, o desemprego e a falta de atendimento de saúde.

## **Impactos sociais na pandemia da Covid-19. Uma reflexão sobre ética, direito e governança.**

Um estudo recente do Centro de Estudos e Pesquisas de Direito Sanitário (CEPEDISA 2021) da Faculdade de Saúde Pública (FSP) da Universidade de São Paulo (USP), levanta uma hipótese radical e de oposição ao governo atual do Brasil, com uma estratégia de disseminação da Covid-19, promovida sistematicamente em âmbito federal. O estudo é baseado em uma pesquisa documental com fonte em normas federais, jurisprudência, discursos oficiais, manifestações públicas de autoridades federais e busca em plataformas digitais no período entre 03/02/2020 e 28/05/2021.

Entre buscar documentos e informações, e demonstrar a presença de intencionalidade, ou seja, a confluência entre a consciência dos atos, as omissões ocorridas e a vontade agir, há a necessidade de efetuar um processo específico para chegar a tais conclusões. Mas, a questão sobre quem e como processar não cabe ao Direito comum.

Esse tipo de discussão, apesar de ser pouco conhecida e mostrada ao grande público, não está restrita ao Brasil. Muitos americanos dos EUA protestaram durante a pandemia por restrições e falta de medidas das autoridades. Houve uma forte polêmica entre o Dr. Fauci, chefe da unidade de crise para Covid-19 da Casa Branca, e o presidente Donald Trump. Mas, também houve fortes protestos na Europa, na Alemanha e nas nações do norte da Europa, como a Suécia que se recusou a tomar medidas de *lockdown*.

Em suma, houve protestos mundialmente contra os Executivos em muitos países e uma tendência autoritária de governança na pandemia. Com isso, esses Executivos foram acusados por vários grupos de realizarem o mínimo pensando nos impactos sociais e econômicos das medidas, e talvez como diz o relatório da USP, haja intencionalidade ou amadorismo (ou falso amadorismo).

Relatando um caso real, em que um dos autores é italiano. Na Itália, houve dezenas de atos do Ministério da saúde que vedavam e bloqueavam atividades em território nacional e no exterior. O resultado é que os italianos que estavam fora de seu país foram impedidos de voltar para casa, a não ser que pudessem pagar uma estadia em outro país por 14 dias para cumprir quarentena e posteriormente teriam de fazer outra quarentena na Itália. Além disso, não receberam e não tem previsão de receber a vacina como os outros cidadãos do território nacional. Essa situação perdura ainda hoje, em julho de 2021. Decididamente, é algo que contraria o Direito Constitucional italiano e os Direitos Humanos, pois há várias maneiras de contornar esse problema. Entretanto, parece que o governo italiano não está preocupado, e devo dizer que nunca esteve, com os cidadãos italianos no exterior, os trata como parte desprezível da população.

A ausência desse debate ocorre porque na pandemia os governos têm o controle virtual da informação, principalmente sobre o número real de casos e de mortos. Restam muitas dúvidas acerca de onde surgiu a doença e de como avaliar os inaptos e os mortos, pois não há um sistema comum, e muitos dados são indisponíveis. A comunicação foi imperfeita e falsa. Colegas que trabalham em Campinas, como Stefano De Leo, Gabriel G. Maia, and Leonardo Solidoro (2021) apresentaram dados e informações sobre vacinas com comparações internacionais e o Brasil apresenta problemas em avaliações quantitativas erradas ou mal interpretadas. Os dados científicos não causam mais embaraço entre os políticos e nunca foram discutidos na imprensa e nos comitês das universidades de maneira extensa e didática.



Entretanto, as sequelas das ações autoritárias realizadas por meio de decretos derivam da ignorância e por isso estão no limite da legalidade. Pois, os Executivos não têm o direito de criar regras, não fizeram isso para espalhar a Covid-19, porém qualquer ação fora do Legislativo e de uma discussão democrática é autocrática e autoritária. A maior inverdade é a afirmação de que as ações durante a pandemia foram decididas com base em dados científicos.

A próxima seção explora a relação entre as ações e os impactos sociais, de um caso real, para mostrar uma atitude ética durante a pandemia. Nossa ética e moral deveriam orientar as avaliações e as escolhas que tornaram a pandemia sofrida e negativamente impactante. Alguns efeitos negativos poderiam ser evitados com ações mais morais nacionalmente, internacionalmente e individualmente. Como na distribuição de vacinas, na quebra de patentes e na atitude ao seguir protocolos de segurança.

### **Impactos sociais e governança do sistema da saúde.**

Para simplificar a análise e discutir os princípios gerais éticos e os impactos sociais focaremos o risco, a governança e a economia do sistema da saúde, já discutidas pelos autores do presente trabalho, Aveni e Pinho Filho (2020) e Aveni (2020a, 2020b) em outros momentos desde o início da pandemia.

Na economia da saúde temos simultaneamente todos os elementos da análise do artigo e dos objetivos dele: impactos econômicos; sociais; e decretos da pandemia. Os maiores impactos sociais podem ser percebidos no número de mortos da pandemia e no trabalho, em relação aos Direitos Humanos, sobre a liberdade de trabalho e a preservação das pessoas.

Este último, é o mais preocupante pois o aumento do número de mortos proveniente de escolhas erradas ou não planejadas, ou devido aos desvios voluntários de gestores públicos não é aceitável e não é justo, pois houve e há alternativas com menor custo social e menor impacto. Os maiores impactos sociais estão na percepção de risco e no medo da pandemia refletidos na governança da economia e no sistema de saúde. Podemos dizer que para os sistemas de saúde universais, que são maioria no mundo, há uma relação restrita entre os impactos sociais e os econômicos.

Os impactos socioeconômicos do trabalho devem ser controlados nos gastos públicos para a contenção da pandemia e eventuais desvios de verbas. Os impactos sociais no trabalho advêm da economia e do *lockdown* que impedem o funcionamento normal do trabalho nas funções de compras, produção e vendas.

Grande parte dos sistemas de saúde têm falhas de mercado, ou seja, não são adequados. Há um número elevado de autores que trataram dos problemas econômicos e das falhas de mercado, como Arrow (1969), Williamson (1995), Stiglitz (1989a), Kemani e Shapiro (1993), Mankiw (1998) e Krugman, Wells e Myatt (2006). As falhas de mercado são: os problemas institucionais e de governo que incluem a falta de regulação eficiente e os erros de alocação de recursos no planejamento (BUCHANNAN 1962; 1983; COASE, 1960, 1964); a ineficiência na oferta de serviços; os monopólios e a redução de concorrência (BARON; MYERSON, 1982; SCHMITZ, 2002; STIGLITZ, 2009); as falhas dos agentes; a assimetria de informação (STIGLER, 1961; AKERLOF, 1970; SPENCE, 1973; STIGLITZ, 1981; 1989b) e as externalidades (PIGOU, 1920; SAMUELSON, 1955; COASE, 1960; STERN, 2006; TIROLE, 2008).

As falhas de mercado podem ser corrigidas pela ação do Executivo e da sua equipe econômica para o bem de todos. A ética do governo demanda inclusive tratados internacionais que visam aumentar a livre concorrência e reduzir as falhas. A ideia é que mercados sem falhas são os mais eficientes e por isso usam da melhor

maneira os recursos como capital, trabalho e tecnologia, evitando custos econômicos e sociais. Isso não é trivial para economias em desenvolvimento, nas quais os recursos são escassos, como no Brasil, e que usam os recursos poupados para melhorar outros setores da economia gerando bem-estar.

De acordo com Aveni (2020a, 2020b), há uma confusão no entendimento da saúde como bem público e do que é o bem da sociedade. De acordo com Krugman, Wells e Myatt (2006), um bem público é ao mesmo tempo não excludente e não rival, ou seja, um produtor não pode impedir alguém de consumir e o bem pode ser consumido por mais de uma pessoa. Então, a economia da saúde e o sistema de saúde são mercados de serviços e de assistência de saúde, e são produtos para as pessoas doentes. Esse mercado é, em parte, regulado pela lógica de que o setor público deve intervir no mercado quando não há oferta de serviços completos. As empresas oferecem serviços e bens que geram lucros, mas não oferecem bens para quem não pode pagar.

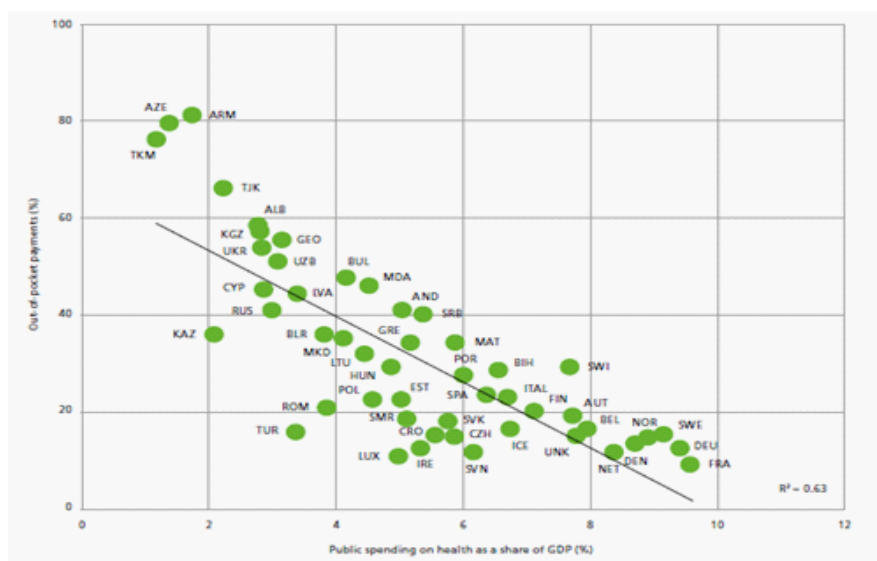
Para explicar em termos práticos os problemas é possível demonstrar que a economia da saúde e os sistemas nacionais tratam o uso de recursos escassos (sobretudo os dos governos), os componentes da oferta e a demanda de bens e serviços para atendimento em saúde (SHERMAN, 2013; SLAWOMIRSKI; AURAAEN; KLAZINGA, 2017). O mercado da saúde é um dos maiores mercados mundiais com oferta de produtos e serviços de várias cadeias e setores de produção, como a produção de bens, a farmacêutica, as máquinas e os equipamentos de hospitais, de serviços, laboratórios, atendimento médico, enfermeiros etc.

Como mostra a OCDE (2011), o mercado da saúde nos EUA atinge de 17% do PIB. A média total de gastos mostrada é de 9,5% do PIB, segundo a OECD (2011). Os dados atualizados consideram a média mais elevada que atinge 10,2% do PIB, segundo a OECD (2011), muito aquém dos gastos dos EUA. O sistema de saúde nos EUA não é universal e procura ofertar serviços com base na demanda de mercado, ou seja, em relação aos doentes. Os gastos são maiores em decorrência da maior oferta e dos custos mais elevados. Na Europa, os gastos com saúde por pessoa anualmente são de 4 mil dólares, contra 10 mil dólares nos EUA (EU, 2019). Em 2020 os números serão maiores devido aos gastos públicos correntes.

Apesar de ter sistemas nomeados como universais, o gráfico 1 (abaixo) mostra que grande parte dos cidadãos nos países pesquisados, que usam serviços públicos universais (WHO, 2019b), tem gastos pessoais de saúde (em % do PIB definido pela média na linha do centro do gráfico) fora da média e esses gastos reduzem a renda disponível. Quanto mais longa a linha, mais os cidadãos desses países têm gastos diretos em porcentagem do PIB.

Em relação ao pessoal empregado no setor, no gráfico a seguir é possível verificar que apenas poucos países atingem um número de médicos e de enfermeiros acima da média da Europa. Entretanto, a média não significa uma situação melhor. O número de médicos na Itália atinge 4 por 1.000 habitantes, mas há carência de enfermeiros, são 5,5 para cada 1.000. A Noruega é o país que está melhor, com quase 5 médicos e 18 enfermeiros para cada 1.000 habitantes. A Polônia tem a pior situação, pois tem 2,3 médicos e 5 enfermeiros para cada 1.000 habitantes.

**Gráfico 1 – Gastos “out of pocket” (gastos diretos dos cidadãos).**



Fonte: WHO (2019b)

Qual seria a melhor situação para ter impactos sociais positivos e um sistema universal? Qual seria a melhor solução em pandemia? Isso depende do histórico de doenças e da situação de cada nação, pois tudo muda se houver pandemias. Na África e na Ásia a situação é mais grave pela falta de médicos e de enfermeiros, além da falta de hospitais. Na Índia é fomentado um sistema de assistência do tipo Telemedicina, mas isso não resolve os problemas de pandemia. Na China, há um aumento do número de médicos e de hospitais.

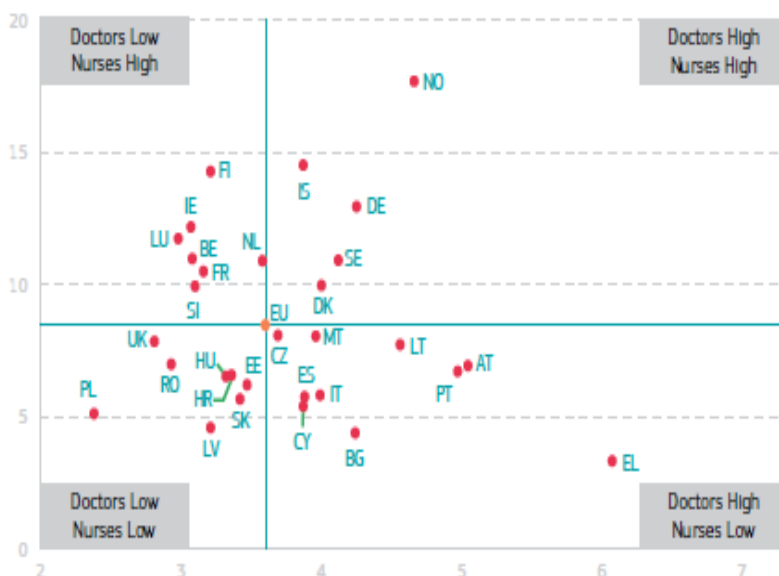
O problema é como ter informações certas para realizar previsões, pois os dados coletados nem sempre são confiáveis. Isso é demonstrado acompanhando a pandemia, pois a partir das informações da imprensa é possível perceber que há falta de controle e dispositivos para análises. Assim, muitos países não sabem exatamente o tamanho de sua crise.

Por exemplo, o número de médicos e de assistentes sanitários deve ser planejado, pois o tempo de capacitação de cada profissional não acompanha o aumento das necessidades para atender um número de casos não previsto, que supera a razão disponível. Mas, não é o pior caso, segundo a Lei de Murphy<sup>30</sup>, pois o pior seria ter mais de uma pandemia por vez.

Outro problema, além do número de médicos, é a capacidade de resposta em caso de pandemia, pois há restrições de vagas nos hospitais, de máquinas e materiais que podem ser usados para a cura, como respiradores mecânicos. Isso significa que há pouco prazo para responder aos problemas e para solucioná-los. É justamente o que ocorre quando não há planejamento suficiente de recursos para suprir o nível máximo da demanda de assistência. Em outras palavras, se as reservas de recursos não foram planejadas (testes, equipamentos etc.), não haverá como resolver rapidamente o crescimento da demanda de assistência, principalmente quando o mundo inteiro busca os mesmos recursos.

<sup>30</sup> Trata-se de uma lenda urbana que afirma que não existe limite para o pior, se uma situação parece ruim, ela sempre pode piorar.

**Gráfico 2** – Número de médicos e de enfermeiros: situação na União Europeia.



Fonte: EU (2019).

Além de problemas na linha de frente, há o problema dos recursos financeiros e do financiamento do sistema. Para que haja a produção e a oferta de serviços deve existir financiamento de custos relativos. Há cinco métodos principais de financiamento de sistemas de saúde: tributação geral União, Estado, Município; seguro nacional de saúde; seguro de saúde voluntário ou privado; pagamentos diretos; e doações para instituições de caridade.

O problema do financiamento deriva do fechamento da economia. Em decorrência da situação de pandemia a produção não crescerá (PIB negativo) e os recursos financeiros das taxas (impostos e taxas pagos ao estado) não chegarão aos setores públicos para pagar os gastos e as despesas correntes. Uma solução encontrada é aumentar a dívida pública nacional, porém muitos países não aceitam isso.

### **Ética e impactos sociais da governança do sistema de saúde.**

Portanto, a governança do sistema e da economia da saúde, que já não eram adequados, não seguem princípios éticos quando o sistema universal não consegue entregar serviços de saúde para toda a população adequadamente. As ações feitas pelos atores políticos deveriam considerar esse histórico, isso implica um grande planejamento dos modelos econômicos. Nem sempre há um projeto nacional e isso é vergonhoso se pensarmos na imensa quantidade de dinheiro público destinado aos políticos, aos consultores e agências de pesquisas públicas.

Além do planejamento, precisamos quebrar o monopólio no mercado de grupos de interesse econômico. Além da autorização para exercer a profissão de médico, que limita a assistência, podemos aumentar a assistência de outro tipo de capacitação, por exemplo, para atendimento de casos de urgência. Há monopólios criados com o sistema de patentes e de marcas para a medicina e a farmacologia, isso dificulta muitas situações.

São necessárias ações preventivas de propriedade intelectual para eliminar, por exemplo, o problema da quebra de patentes em casos de pandemia, permitindo que todos possam sejam vacinados. Tais patentes, no caso de riscos globais de saúde, sem dúvida devem ser quebradas, pois impedem a resolução de problemas globais de interesse para o bem-estar comum. Uma descoberta desse tipo deveria ser

considerada propriedade da humanidade e seu inventor não poderia ter lucro com a patente. Quem estuda patentes, em geral, faz isso para obter retorno econômico e não para o bem da humanidade. O sistema público paga as empresas pelo custo das vacinas.

O monopólio público nas decisões do sistema de saúde é um tema político e ético. O sistema universal é um dever do governo. Ao definir e regular o sistema de saúde universal, o governo tem como premissa que todos devem ter assistência à saúde. Entretanto, não define que todos devem ter acesso aos melhores sistemas disponíveis sem pagar. Entre a assistência básica gratuita e a assistência clínica privada há uma grande variedade de arranjos e posicionamentos políticos, econômicos e ideológicos.

Para que seja ético, um sistema de saúde precisa não estar nas mãos de monopolistas, sejam públicos ou privados. Não devemos ter falta de equipamentos ou insumos, como foi visto no caso de oxigênio e vacinas. Isso não pode ocorrer num sistema universal. Não é viável resolver os problemas apenas quando eles aparecem, sem o devido planejamento. É preciso um sistema de saúde preventivo e contínuo para prover o bem-estar dos cidadãos com preços adequados para a população. O sistema privado deve ofertar soluções cujo preço não supere uma proporção justa entre a renda média da população e os gastos para assistência, assim todos terem acesso garantido.

Há ainda um problema ético na assimetria da informação e nos agentes. São falhas de mercado na economia da saúde. O sistema atual privilegia a simetria de informação e não resolve a falha dos agentes. Os hospitais e os médicos usam a informação que têm para orientar os gastos e as curas dos pacientes. A informação e as alternativas não são compartilhadas com os pacientes e suas famílias, os médicos e as clínicas orientam as melhores soluções por terem mais lucro.

Os médicos e os hospitais não podem abusar da posição de agentes do mercado de saúde com o conhecimentos que têm, pois a ética profissional nem sempre é usada em prol dos pacientes. Muitos médicos têm a atitude de operar na saúde pública e ao mesmo tempo na rede privada, o que mostra um evidente conflito de interesses em mandar os melhores clientes para as clínicas privadas das quais eles são os donos.

Enfim, essa breve sequência sobre as relações entre a ética, a legislação e os impactos não poderia excluir a questão da responsabilidade dos agentes, ou dos representantes, sejam acionistas ou da população. A responsabilidade das escolhas das ações morais é dos agentes, responsabilidade dos políticos eleitos como representantes na atual democracia representativa, mas também é uma responsabilidade dos cidadãos e das empresas. Os governadores e o Executivo são o espelho da sociedade e do que a sociedade define como moral.

A capacidade política e de entendimento ético da sociedade pode pressionar os políticos para que assumam uma atitude melhor e façam escolhas mais justas e adequadas. Não respeitar o distanciamento social e não usar as máscaras não são obrigações com impactos pesados, mas representam um cuidado relevante diante da possível transmissão de doenças, revelam uma atitude irresponsável e difícil. A atitude ética não aumenta quando a ação popular é imoral e pautada em interesses individuais.

Ao final dessa discussão sobre a ética da economia da saúde encontramos indícios sobre erros graves e problemas em lidar com os Direitos Humanos. Houve má interpretação dos seguintes artigos (e não são poucos) da Declaração Mundial dos Direitos Humanos:

n. 3 todo indivíduo tem direito à vida, à liberdade e à segurança pessoal; n. 7 todos são iguais perante a lei e, sem distinção, têm direito a igual proteção da lei; n. 13 §1 toda a pessoa tem o direito de livremente circular e escolher a sua residência no interior de um Estado; n. 22 toda a pessoa, como membro da sociedade, tem direito à segurança social; e pode legitimamente exigir a satisfação dos direitos econômicos, sociais e culturais indispensáveis, graças ao esforço nacional e à cooperação internacional, de harmonia com a organização e os recursos de cada país; n. 23 §1 toda a pessoa tem direito ao trabalho, à livre escolha do trabalho, a condições equitativas e satisfatórias de trabalho e à proteção contra o desemprego. (ONU 1948).

A princípio, a Declaração é nossa maior orientação moral para que a sociedade mundial seja mais justa e harmônica. Se não pautarmos nela nossas políticas e relações estaremos enganados sobre a ética de nossas ações. Nossa moral reflete nossas situações particulares e nosso egoísmo nacional. Isso implica, deixando de lado o julgamento moral sobre nossa democracia, que nossa política não é confiável.

### **Considerações Finais**

Este breve ensaio mostra que é necessário realizar uma análise das ações e das normas (decretos) produzidos no período de pandemia da SARS CV2 / Covid-19, relacionando como queremos que nosso sistema democrático funcione. Diante de novas crises, se continuarmos com as mesmas atitudes, os resultados serão sempre graves, com impactos sociais e econômicos devido aos vários fatores e certamente pela postura ética dos tomadores de decisões.

Uma postura autoritária com medidas compensatórias, como fez a União Europeia ao disponibilizar recursos para a reconstrução não é justificável. Pois, isso alimenta um sistema político falho e não modifica a postura moral. Igualmente imoral é a ação de falsa compensação que favorece apenas alguns.

Aqui foram explanados fatores complexos que precisam ser avaliados: a economia da saúde, a sociedade e a legislação diante da crise. A discussão mostrou que não podemos avaliar apenas a ação do atual Executivo, mas devemos considerar: a) a situação econômica e social existente e seus direitos diante de uma situação ideal orientada para o bem comum; b) o planejamento de políticas públicas; c) o sistema e as atitudes na governança democrática atual e nas crises; d) o fator de responsabilidade geral, o das empresas, a ação moral dos cidadãos e outros.

Nossa avaliação de *compliance*, avaliando os custos e os benefícios das políticas atuais, demonstra que devemos considerar que as alternativas são orientadas e tem uma prioridade política relacionada ao que o Executivo e a sociedade acreditam ser o bem-estar comum, a moral e os princípios éticos que devem usados em caso de crise. Temos de fazer isso se quisermos fazer *compliance*, para que essa não seja uma ideia sem significado em um discurso de garantias democráticas.

Certamente, um Estado laico não tem como regra de base a regra de ouro cristã ou o imperativo categórico de Kant, explicado em sua deontologia, que é a base do Direito público. Entretanto, essa separação entre sociedade civil e religiosa e certo cinismo político em momentos de crise mostram muito autoritarismo e uma ação burocrática sem alma, surda aos problemas humanos.

Porém, há o direito internacional. Aqui entra a reflexão sobre qual é o bem da sociedade moderna e global internacional que queremos para o futuro após as falhas evidentes nessa crise. Uma análise revisaria nossos princípios éticos e morais à luz da Declaração dos Direitos Humanos assinada pela maioria das nações, incluindo o Brasil, para evitar o cinismo e a hipocrisia que aparecem sempre mais e que terão um impacto destruidor na coesão social do bem comum. Isso vale para o Brasil e para

quase todas as nações nesse mundo global que abandonou o sistema colonial de poderes militares da guerra fria apenas em palavras e não de fato.

O que observamos nessa crise provoca muita desconfiança de que o sistema jurídico e democrático atual não funcione em prol dos cidadãos, mas seja manipulado. No caso do Brasil, isso acontece em prol de uma classe política e de concursados oportunistas e paranoicos por poder e por dinheiro, apesar do código de ética do Decreto N.º 1.171, de 22 de junho de 1994, retomado em 2016 no DF, e da orientação pública para formas de *compliance*.

## Referências

ARROW, K. J. The Organization of Economic Activity: Issues Pertinent to the Choice of Market versus Non-market Allocations. *In: ARROW K. J. **Analysis and Evaluation of Public Expenditures**: The PPP System*. Washington, D.C., Joint Economic Committee of Congress. 1969. PDF reprint as p. 1-16 (press +).

AVENI Alessandro, PINHO FILHO Lúcio Carlos de. Rethinking biological risk hazard after pandemic COVID-19. **Revista JRG de Estudos Acadêmicos** ISSN: 2595-1661 Ano III, Vol. III, n.6, jan.-jun., 2020

AVENI Alessandro Sistemas de Saúde e Economia da Saúde –Impactos Causados pela COVID-19 Health Systemas and Healt Economy – Impacts Caused by COVID-19; **Cadernos de Prospecção** – Salvador, v. 13, n. 2, Edição Especial, p. 477-493, abril, 2020<sup>a</sup>

AVENI Alessandro Tendências da inovação na economia da saúde: um possível cenário para empreendedores. **Revista Coleta Científica**. Ano IV, Vol. IV, n.7, jan.-jun, 2020b

BARON, David P.; MYERSON, Roger B. Regulating a Monopolist with Unknown Costs. **Econometrica**. [S.l.], v. 50, n. 4, p. 911-930, 1982.

BUCHANAN, J. M.; STUBBLEBINE Wm. Craig Externality. **Economica**, [S.l.], v. 29, n. 116, p. 371-384, 1962.

BUCHANAN, J. M. The Achievement and the Limits of Public Choice in Diagnosing Government Failure and in Offering Bases for Constructive Reform. *In: HANUSCH, Horst. (ed.). **Anatomy of Government Deficiencies***. Berlin: Springer-Verlag, 1983. p. 15-25.

BRASIL. **Decreto N.º 1.171, de 22 de junho de 1994**.

CPIPANDEMIA. **Estudo elaborado no âmbito do projeto de pesquisa “Mapeamento e análise das normas jurídicas de resposta à Covid-19 no Brasil” do Centro de Estudos e Pesquisas de Direito Sanitário (CEPEDISA) da Faculdade de Saúde Pública (FSP) da Universidade de São Paulo (USP)**, atualizado mediante solicitação da Comissão Parlamentar de Inquérito criada pelos Requerimentos do Senado Federal 1371 e 1372, de 2021, por meio do Ofício 57/2021-CPIPANDEMIA . São Paulo, 28 de maio de 2021

COASE, Ronald. The Problem of Social Cost. **Journal of Law and Economics**, [S.l.], v. 3, n. 1, p. 1-44, 1960.

COASE, Ronald. The Regulated Industries: Discussion. **American Economic Review**, [S.l.], v. 54, n. 2, p. 195, 1964.

DE LEO Stefano, . MAIA Gabriel G, and SOLIDORO Leonardo Analysing and comparing the COVID-19 data: The closed cases of Hubei and South Korea, the dark March in Europe, the beginning of the outbreak in South America em **medRxiv/2020.04.06.20055327**

GLOBAL PREPAREDNESS MONITORING BOARD - GPMB; WORLD HEALTH ORGANIZATION - WHO. **A world at risk**. Annual report on global preparedness for health emergencies. World Health Organization and World Bank Group. 2019.

EUROPEAN UNION - EU. **State of Health in the EU Companion Report Luxembourg**: Publications Office of the European Union, 2019. Disponível em: <[www.ec.europa.eu/health/state](http://www.ec.europa.eu/health/state)>. Acesso em: 30 jun. 2021.

KHEMANI, R. S.; SHAPIRO, D. M. (compiled by) **Glossary of Industrial Organisation Economics and Competition Law, commissioned by the Directorate for Financial, Fiscal and Enterprise Affairs**. [S.l.]: OECD, 1993.

KRUGMAN, Paul; WELLS; Robin; MYATT, Anthony. **Microeconomics**. Canadian Edition. Worth Publishers, 2006. p. 160-162.

MANKIOW, Nicholas. **Principios de Economía (Principles of Economics)**. Santa Fe: Cengage Learning, 1998. p. 198-119.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS – ONU. **Universal Declaration of Human Rights**, 1948. Disponível em: <<http://www.un.org/en/documents/udhr>>. Acesso em: 30 jun. 2021.

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO - OCDE. **Os gastos com saúde continuam a crescer mais rápido que o crescimento econômico na maioria dos países da OCDE**. 30 de junho de 2011. Disponível em: <<https://www.oecd.org/fr/els/systemessante/santelesdepensescontinuentdeprogresserplusrapidementquelacroissanceeconomiquedanslaplupartdespaysdelocde.htm>>. Acesso em: 30 jun. 2021.

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO - OCDE. **Health at a Glance 2019: OECD Indicators**, OECD Publishing, Paris, [2019]. Disponível em: <<https://doi.org/10.1787/4dd50c09-en>>. Acesso em: jun. 2021.

OLIVER, E. Williamson. The Lens of Contract: Private Ordering. **American Economic Review**, [S.l.], v. 92, n. 2, p. 438-443, 2002.

PIGOU, Arthur C. **The Economics of Welfare**. London: Macmillan, 1920.

SAMUELSON, Paul A. Diagrammatic Exposition of a Theory of Public Expenditure. **The Review of Economics and Statistics**, [S.l.], v. 37, n. 4, p. 350-356, 1955.

SCHMITZ, Patrick W. On Monopolistic Licensing Strategies under Asymmetric Information (PDF). **Journal of Economic Theory**, [S.l.], v 106, n. 1, p. 177-189, 2002.

SLAWOMIRSKI, L.; AURAAEN, A.; KLAZINGA, N. **The Economics of Patient safety**. Strengthening a value-based approach to reducing patient harm at national level OECD. 2017.

SHERMAN, F. The economics of health and health care. 7th ed. [S.l.]: Sherman Folland, Allen C. Goodman, Miron Stano, 2013. 625p.



SPENCE, Michael. Job Market Signaling. **The Quarterly Journal of Economics**, [S.I.], v. 87, n. 3, p. 355-374, August, 1973.

STERN, Nicholas. Introduction. **The Economics of Climate Change The Stern Review (PDF)**. Cambridge: Cambridge University Press, 2006.

STIGLER, George J. The Economics of Information. **Journal of Political Economy**, University of Chicago Press, v. 69, n. 3, p. 213-225, 1961.

STIGLITZ, Joseph E.; WEISS, Andrew. Credit rationing in markets with imperfect information. **The American Economic Review**, American Economic Association via JSTOR, v. 71, n. 3, p. 393-410, June, 1981.

STIGLITZ Joseph E. Markets, Market Failures, and Development. **American Economic Review**, [S.I.], v. 79, n. 2, p. 197-720, 1989a.

STIGLITZ, Joseph E. Principal and agent. *In*: EATWELL, John; MILGATE, Murray; NEWMAN, Peter K. (ed.). **The New Palgrave**: allocation, information, and markets. New York: Norton. 1989b.

STIGLITZ Joseph E. Regulation and Failure. *In*: MOSS, David; CISTERNINO, John (ed.), **New Perspectives on Regulation**. Cambridge: The Tobin Project, 2009. ch. 1, p. 11-23.

STIGLITZ, Joseph; FITOUSSI, Jean-Paul; Durand, Martine (19 November 2019). **Measuring What Counts**. The Global Movement for Well-Being (Paper ed.). New York: The New Press. [2019]. ISBN 978-1-62097-569-5. Retrieved 10 December 2019.

TIROLE, Jean. Some Economics of Global Warming. **Rivista di Politica Economica**, [S.I.], v. 98, n. 6, p. 9-42, 2008.

WEN, Chao Lung. Telemedicina e Telessaúde – Um panorama no Brasil. **Informática Pública**, [S.I.], ano 10, v. 2, p. 7-15, 2008.

WORLD HEALTH ORGANIZATION - WHO. **World health statistics 2019**: monitoring health for the SDGs, sustainable development goals. [S.I.]: World Health Organization 2019a.

WORLD HEALTH ORGANIZATION - WHO. **Can people afford to pay for health care?** New evidence on financial protection in Europe. [S.I.]: World Health Organization, 2019b. ISBN 978 92 890 5405 8.

WILLIAMSON, Oliver E. The Politics and Economics of Redistribution and Inefficiency. **Greek Economic Review**, December, 17, p. 115-136, reprinted in Williamson (1996), *The Mechanisms of Governance*, Oxford University Press, ch. 8, p. 195- 218. 1995.

## CAPÍTULO 06:

### **A VEDAÇÃO DA CRUELDADE, DOS MAUS-TRATOS E DO ABUSO COMO FUNDAMENTOS PARA AS POLÍTICAS PÚBLICAS DE PROTEÇÃO ANIMAL<sup>31</sup>**

*PROHIBITION AGAINST CRUELTY, MISTREATMENT AND ABUSE AS FOUNDATIONS FOR PUBLIC ANIMAL PROTECTION POLICIES*

*LA PROHIBICIÓN DE LA CRUELDAD, LOS MALOS TRATOS Y EL ABUSO COMO BASE DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE PROTECCIÓN ANIMAL*

#### **Arthur Henrique de Pontes Regis<sup>32</sup>**

Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-8544-1475>  
Lattes: <http://lattes.cnpq.br/6833659805726329>  
Faculdade Processus, DF, Brasil  
E-mail: [prof.arthur.regis@gmail.com](mailto:prof.arthur.regis@gmail.com)

#### **Maurício Ricardo Anjo Teixeira Pires<sup>33</sup>**

Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-1568-3022>  
Lattes: <http://lattes.cnpq.br/7548777968979252>  
Faculdade Processus, DF, Brasil  
E-mail: [professormauriciopires@gmail.com](mailto:professormauriciopires@gmail.com)

#### **Caroline Pereira Gurgel<sup>34</sup>**

Orcid: <https://orcid.org/0000-0001-7598-2465>  
Lattes: <http://lattes.cnpq.br/7380545679433510>  
Faculdade Processus, DF, Brasil  
E-mail: [caaroline.pereiragurgel@gmail.com](mailto:caaroline.pereiragurgel@gmail.com)

### **Resumo**

A humanidade, durante sua história, mantém uma relação profunda e direta com os animais. A natureza da relação entre os seres humanos e os demais seres vivos é alterada ao longo do tempo, reflete na legislação e resulta, via de regra, em maior proteção aos animais. No ordenamento jurídico brasileiro, a crueldade animal é vedada pela Constituição Federal e as práticas que maltratam ou abusem de animais são proibidas, além de constituírem crime nos termos da Lei de Crimes Ambientais, que reconhece indiretamente a dignidade animal (elemento basilar do novo ramo jurídico denominado Direito Animal). Entretanto, em virtude do conceito de dignidade (humana e animal) ser abstrato, há a proposta de que, individual ou conjuntamente, os conceitos de crueldade, maus-tratos e abuso animal sejam utilizados como

---

<sup>31</sup> Este capítulo contou com a revisão linguística da Professora Roberta dos Anjos Matos Resende e com a diagramação do Professor Danilo da Costa.

<sup>32</sup> Doutor e Mestre em Bioética, Graduado em Direito e Ciências Biológicas. Professor de Direito na Faculdade Processus e Coordenador do Observatório de Direitos Animais e Ecológicos (ODAE).

<sup>33</sup> Especialista em Direito Penal e Direito Público, Graduado em Direito. Professor de Direito na Faculdade Processus.

<sup>34</sup> Graduanda em Direito na Faculdade Processus, Membro do Observatório de Direitos Animais e Ecológicos (ODAE).

componentes que fundamentam as políticas públicas de proteção animal, pois são elementos concretizados na legislação e na jurisprudência brasileira.

**Palavras-chaves:** Direito Animal. Maus-tratos. Senciência animal. Políticas Públicas.

### **Abstract**

Humanity, throughout its history, maintains a deep and direct relationship with animals. And the nature of the relationship between human beings and other living beings changes over time, reflecting existing legislation and, as a rule, resulting in greater protection for animals. In the Brazilian legal system, animal cruelty is prohibited by the Federal Constitution and practices that mistreat or abuse animals are also prohibited, in addition to being a crime, under the Environmental Crimes Law, indirectly recognizing animal dignity (basic element of the new legal branch called Animal Rights). However, because the concept of dignity (human and animal) is abstract, it is proposed that, individually or jointly, the concepts of cruelty, mistreatment and animal abuse be used as components that underpin the Public Policies of animal protection, since they are elements already implemented in Brazilian legislation and jurisprudence.

**Keywords:** *Animal Rights. Mistreatment. Animal sentience. Public Policy.*

### **Resumen**

*La humanidad, a lo largo de su historia, mantiene una relación profunda y directa con los animales. Y la naturaleza de la relación entre los seres humanos y otros seres vivos cambia con el tiempo, reflejando la legislación existente y, por regla general, dando como resultado una mayor protección para los animales. En el ordenamiento jurídico brasileño, la crueldad animal está prohibida por la Constitución Federal y las prácticas que maltratan o abusan de los animales también están prohibidas, además de ser un delito, bajo la Ley de Delitos Ambientales, reconociendo indirectamente la dignidad animal (elemento básico de la nueva rama legal llamada Derecho Animal). Sin embargo, debido a que el concepto de dignidad (humana y animal) es abstracto, se propone que, de manera individual o conjunta, los conceptos de crueldad, maltrato y maltrato animal sean utilizados como componentes que sustentan las Políticas Públicas de protección animal, ya que son elementos ya implementados en la legislación y jurisprudencia brasileña.*

**Palabras clave:** *Derecho Animal. Malos tratos. Animal sentiente. Políticas públicas.*

### **Introdução**

Da aurora dos tempos até os dias atuais há nas civilizações humanas o convívio com animais não humanos. São encontrados em residências como bichos de estimação, nas refeições diárias e até em laboratórios que realizam experiências científicas (DOVAL, 2008). Outras utilizações, que foram ou ainda são comuns, que o ser humano faz dos animais são: como combustível (óleo de baleia utilizado para iluminação); no controle natural de pragas e predadores; em cerimônias religiosas (alvos de sacrifícios ou como entidades sagradas); em esportes e para o lazer humano (circos, hipismo e vaquejada); e na realização de atividades particulares de interesse humano (cães farejadores policiais e cães-guias) (REGIS, 2018).

Portanto, os animais não humanos possuem relação direta com uma ampla e indissociável gama de temáticas que compõem a história social, cultural, material e

simbólica dos seres humanos, várias delas retratadas por meio de produção cultural humana (REGIS, 2018).

Nesse contexto, sob uma perspectiva antropocêntrica (na qual o ser humano avoca para si a centralidade do universo) que é prevalecente na sociedade atual, há utilizações de animais aceitas moralmente pela sociedade, mas também há práticas contestadas e condenadas em decorrência da negligência aos cuidados necessários para garantir o bem-estar animal.

Percebe-se, no decorrer da história, uma mudança significativa na forma como os animais são concebidos pela humanidade, passando de dependentes das vontades humanas para a condição de seres detentores de direitos (FRANCIONE, 2013; NOGUEIRA, 2012; LOURENÇO, 2008; REGAN, 2006), especialmente após o reconhecimento científico da consciência de animais (explicitamente de todos mamíferos e aves, bem como de polvos) na Declaração de Cambridge sobre a Consciência Animal:

A ausência de um neocórtex não parece impedir que um organismo experimente estados afetivos. Evidências convergentes indicam que animais não humanos têm os substratos neuro-anatômicos, neuroquímicos e neurofisiológicos de estados de consciência juntamente com a capacidade de exibir comportamentos intencionais. Conseqüentemente, o peso das evidências indica que os humanos não são os únicos a possuir os substratos neurológicos que geram a consciência. Animais não humanos, incluindo todos os mamíferos e as aves, e muitas outras criaturas, incluindo polvos, também possuem esses substratos neurológicos (LOW, 2012).

Nas discussões acerca do bem-estar animal entra em debate a premissa preliminar que questiona se os animais devem ser mortos para benefício humano. Entretanto, mesmo sendo uma relevante questão ética, não abrange o escopo da presente discussão, pois esta abrange o tratamento que precede a morte, incluindo o pré-abate e o método utilizado para o abate (BROOM, 2011).

Cronologicamente, é possível perceber que o bem-estar animal, que antes não era um tema de relevância, hoje é uma preocupação social assegurada nas legislações dos países (REGIS, 2018).

### **A vedação de crueldade, os maus-tratos e ao abuso animal.**

Não conferir ao animal o tratamento correto que garante seu bem-estar viola as leis brasileiras, pois é uma ação perante terceiro (o animal não humano) com crueldade, maus-tratos ou abuso (DELABARY, 2012). Portanto, o animal deve possuir “liberdade de fome, sede e má nutrição; liberdade de desconforto; liberdade de dor, injúria ou doença; liberdade para expressar o comportamento natural e liberdade de medo e estresse” (PEREIRA et al., 2020), conceito conhecido como as cinco liberdades, e que:

fornece um conjunto de princípios, Constituição que os ideais utópicos expressos em cada liberdade representam os marcos a serem utilizados para se avaliar quão longe práticas específicas estão de atingir os padrões do mais alto grau de bem-estar (MOLENTO, 2005).

A crueldade, os maus-tratos e o abuso contra os animais são preocupações mundiais, explicitadas na Declaração Universal dos Direitos dos Animais, de 1978, proclamada na Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO):

#### Preâmbulo

Considerando que todo o animal possui direitos,  
Considerando que o desconhecimento e o desprezo destes direitos têm levado e continuam a levar o homem a cometer crimes contra os animais e contra a natureza,

[...]

Considerando que o respeito dos homens pelos animais está ligado ao respeito dos homens pelo seu semelhante,

Proclama-se o seguinte:

Art. 1º – Todos os animais nascem iguais perante a vida e têm os mesmos direitos à existência.

Artigo 2º:

- a) Cada animal tem direito ao respeito.
- b) O homem, enquanto espécie animal, não pode atribuir-se o direito de exterminar os outros animais, ou explorá-los, violando esse direito. Ele tem o dever de colocar a sua consciência a serviço dos outros animais.
- c) Cada animal tem direito à consideração, à cura e à proteção do homem.

Artigo 3º:

- a) Nenhum animal será submetido a maus tratos e a atos cruéis.
- b) Se a morte de um animal é necessária, deve ser instantânea, sem dor ou angústia (NEUMANN, 2012).

Infere-se da redação que as variadas práticas cruéis aos animais são execráveis moral e juridicamente, tendo em vista o sofrimento que geram. Na Declaração Universal dos Direitos dos Animais é vislumbrado um empenho na proteção aos animais perante a ótica da igualdade dando reconhecimento, por exemplo, ao direito à vida, à liberdade e à salvaguarda contra maus-tratos, configurando um importante instrumento internacional por meio do qual há uma tentativa de mudar a visão antropocêntrica dominante.

Ainda tratando sobre documentos internacionais, em 2005, a UNESCO proclamou a Declaração Universal sobre Bioética e Direitos Humanos (UNESCO, 2006), que manteve e perpetuou o entendimento pela separação entre o ser humano e o meio ambiente (REGIS, 2018):

A Conferência Geral,

Consciente da capacidade única dos seres humanos de refletir sobre sua própria existência e sobre o seu meio ambiente; de perceber a injustiça; de evitar o perigo; de assumir responsabilidade; de buscar cooperação e de demonstrar o sentido moral que dá expressão a princípios éticos,

[...]

Deliberando ser necessário e oportuno que a comunidade internacional declare princípios universais que proporcionarão uma base para a resposta da humanidade aos sempre crescentes dilemas e controvérsias que a ciência e a tecnologia apresentam à espécie humana e ao meio ambiente, [...]

Artigo 1 – Escopo

A Declaração trata das questões éticas relacionadas à medicina, às ciências da vida e às tecnologias associadas quando aplicadas aos seres humanos, levando em conta suas dimensões sociais, legais e ambientais.

[...]

Artigo 14 – Responsabilidade Social e Saúde [...]

Considerando que usufruir o mais alto padrão de saúde atingível é um dos direitos fundamentais de todo ser humano, sem distinção de raça, religião, convicção política, condição econômica ou social, o progresso da ciência e da tecnologia deve ampliar:

[...]

(c) a melhoria das condições de vida e do meio ambiente;

Artigo 17 – Proteção do Meio Ambiente, da Biosfera e da Biodiversidade. Devida atenção deve ser dada à inter-relação de seres humanos com outras formas de vida, à importância do acesso e utilização adequada de recursos biológicos e genéticos, ao respeito pelo conhecimento tradicional e ao papel dos seres humanos na proteção do meio ambiente, da biosfera e da biodiversidade (UNESCO, 2006).

Mesmo elaborada no século XXI, a Declaração Universal sobre Bioética e Direitos Humanos, ao deliberar sobre a proteção da biosfera, do meio ambiente e da biodiversidade demonstra evidentemente que está apoiada em pilares do antropocentrismo, nos quais o meio ambiente é digno de proteção não por causa de seu valor próprio, mas devido ao valor que possui para os seres humanos, ou seja, seu valor instrumental (REGIS, 2018).

Por seu turno, perpassando pela evolução histórica das Constituições brasileiras sobre a proteção dos animais, bem como do meio ambiente, é possível observar que na Constituição de 1824 (BRASIL, 1824) não havia qualquer menção ao meio ambiente ou aos animais. A Constituição de 1891 (BRASIL, 1891) não tratou de assuntos ambientais e não foi estipulada a competência para legislar acerca da fauna e da caça. Na Constituição de 1934 (BRASIL, 1934), a preservação do meio ambiente teve como motivação a proteção aos recursos econômicos, e seu artigo 5º previa a competência legislativa da União sobre a caça, dando aos estados competência supletiva em casos de omissão.

Cronologicamente, a Constituição de 1937 (BRASIL, 1937) não inovou significativamente, apenas trouxe a competência privativa da União na legislação da caça, todavia deu permissão aos estados para legislar sobre a matéria de forma subsidiária. A Constituição de 1946 (BRASIL, 1946), no que se refere ao meio ambiente, previu o mesmo constante na Constituição de 1937 (BRASIL, 1937), além de condicionar a utilização da propriedade ao bem-estar da sociedade, e sobre a questão da caça permaneceu com a legislação privativa da União e a complementar dos estados. A Constituição de 1967 (BRASIL, 1967) demonstrou ser parecida com as duas anteriores, destacando a expressão “função social da propriedade” e sobre a caça, a competência para legislar foi definida como prerrogativa da União. Em 1969, houve a Emenda Constitucional n.º 1 (BRASIL, 1969), que não abrangeu regras gerais sobre a matéria “meio ambiente”, entretanto usou pela primeira vez o termo ecológico no artigo 172.

A Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988) foi pioneira ao empregar o termo meio ambiente, assim como vedou a crueldade animal:

Art. 225. 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.

§ 1º Para assegurar a efetividade desse direito, incumbe ao Poder Público:

[...]

VII - proteger a fauna e a flora, vedadas, na forma da lei, as práticas que coloquem em risco sua função ecológica, provoquem a extinção de espécies ou submetam os animais a crueldade (BRASIL, 1988).

Anteriormente, o ordenamento jurídico brasileiro, em 1924, tinha como marco normativo inicial a proibição de qualquer prática que nos espaços de lazer públicos resultasse em maus-tratos aos animais, Decreto n.º 16.590/1924 (BRASIL, 1924).

Subsequentemente, o Decreto-Lei n.º 24.645/1934 (BRASIL, 1934a) determinou que todos os animais presentes no país estivessem sob a tutela do Estado e o Decreto-Lei n.º 3.688/1941 (Lei das Contravenções Penais) (BRASIL, 1941) tipificou a crueldade contra os animais como contravenção penal (REGIS, 2018), descrita em seu artigo 64:

Art. 64. Tratar animal com crueldade ou submetê-lo a trabalho excessivo: Pena – prisão simples, de dez dias a um mês, ou multa, de cem a quinhentos mil réis.

§ 1º Na mesma pena incorre aquele que, embora para fins didáticos ou científicos, realiza em lugar público ou exposto ao público, experiência dolorosa ou cruel em animal vivo.

§ 2º Aplica-se a pena com aumento de metade, se o animal é submetido a trabalho excessivo ou tratado com crueldade, em exibição ou espetáculo público (BRASIL, 1941).

Atualmente, o tipo penal da prática de maus-tratos e do abuso aos animais está presente na Lei n.º 9.605/1998 (BRASIL, 1998), a chamada Lei dos Crimes Ambientais:

Art. 32. Praticar ato de abuso, maus-tratos, ferir ou mutilar animais silvestres, domésticos ou domesticados, nativos ou exóticos:

Pena - detenção, de três meses a um ano, e multa.

§ 1º Incorre nas mesmas penas quem realiza experiência dolorosa ou cruel em animal vivo, ainda que para fins didáticos ou científicos, quando existirem recursos alternativos.

§ 1º-A Quando se tratar de cão ou gato, a pena para as condutas descritas no caput deste artigo será de reclusão, de 2 (dois) a 5 (cinco) anos, multa e proibição da guarda. (Incluído pela Lei nº 14.064, de 2020)

§ 2º A pena é aumentada de um sexto a um terço, se ocorre morte do animal (BRASIL, 1998).

No ano de 2020, houve uma alteração legal que resultou no aumento da pena, mas apenas se os animais vitimados fossem cães ou gatos: Lei n.º 14.064/2020 (BRASIL, 2020). No Congresso Nacional ainda há inúmeros projetos de lei que visam alterar a pena de maus-tratos aos animais (REGIS, 2021). Exemplificativamente, no Senado Federal, está em tramitação a proposta legislativa n.º 519/2021 (BRASIL, 2021) que:

Altera a Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998, que dispõe sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente, e dá outras providências, para agravar a pena cominada ao crime de maus-tratos a animais (BRASIL, 2021).

O projeto propõe que a pena para o crime de abuso, maus-tratos e atos que mutilam e ferem animais seja aumentada para um total de 4 a 16 anos. Além disso, o crime é inafiançável, assim como a pena será aplicada em dobro caso o agente seja proprietário do animal, destacando sua justificativa:

A proposta que ora apresentamos visa corrigir a flagrante desproporcionalidade entre as condutas que violam a integridade física dos animais e as respectivas sanções a elas aplicadas. Nesses casos, as penas previstas na Lei n.º 9.605, de 1998, conhecida como Lei de Crimes Ambientais, são excessivamente brandas – detenção de três meses a um ano e multa, de maneira geral, e reclusão de dois a cinco anos, multa e proibição da guarda, no caso de cães ou gatos, gerando o pior efeito que pode ter uma sanção penal: a sensação de impunidade e a sua pouca eficácia

para coibir o crime. A detenção é aplicada para condutas menos graves e não admite que o início do cumprimento seja no regime fechado. Como regra geral, a detenção é cumprida em regime aberto ou semiaberto e, geralmente, neste caso, é transformada em pena alternativa. Esta proposição repara essa distorção, estabelecendo pena de reclusão de quatro a dezesseis anos, em caráter inafiançável, para as condutas de maus-tratos a quaisquer animais, e não apenas para cães e gatos, como ocorrido em recente alteração da Lei de Crimes Ambientais, que aumentou a pena para reclusão de dois a cinco anos, mas apenas para crimes praticados contra as duas espécies mencionadas (BRASIL, 2021).

Há também em tramitação no Senado Federal o projeto de lei n.º 639/2019 (BRASIL, 2019), que:

Altera o art. 32 da Lei n.º 9.605, de 12 de fevereiro de 1998, para tipificar como crime de maus-tratos a conduta do agente público que, injustificadamente, sacrificar animais apreendidos ou deixar de soltá-los em seu habitat natural ou de destiná-los a pessoas ou entidades que por eles queiram se responsabilizar (BRASIL, 2019).

Ou seja, há a alteração da Lei dos Crimes Ambientais para tipificar como crime o ato de sacrificar ou não destinar animais apreendidos, a menos que o agente público esteja apoiado em uma explicação embasada em exame técnico.

Devido ao grau de dificuldade em classificar o que seria na prática a crueldade, os maus-tratos e o abuso animal, o Conselho Federal de Medicina Veterinária, no exercício da sua competência normativa, editou a Resolução n.º 1.236/2018 que “define e caracteriza crueldade, abuso e maus-tratos contra animais vertebrados, dispõe sobre a conduta de médicos veterinários e zootecnistas” (BRASIL, 2018).

Sobre matéria, há também em tramitação no Congresso Nacional uma proposta legislativa (Projeto de Lei n.º 215/2007) que em seu bojo propõe a definição de bem-estar animal e de maus-tratos:

Art. 5º Para os efeitos desta lei entende-se por:

I. bem-estar animal: a garantia de atendimento às necessidades físicas, mentais e naturais do animal, a isenção de lesões, doenças, fome, sede, desconforto, dor, medo e estresse, a possibilidade de expressar seu comportamento natural, bem como a promoção e preservação da sua saúde:

a. necessidades físicas dos animais: aquelas que interferem nas condições anatômicas e fisiológicas das espécies (necessidades nutricionais específicas, movimentos naturais, exercícios, peso corpóreo);

b. necessidades mentais dos animais: aquelas que interferem na saúde mental, manifestação de comportamentos naturais das espécies, índole, formação hierárquica estimulação ambiental e social;

c. necessidades naturais dos animais: aquelas etológicas e que permitam aos animais expressar seu comportamento natural e aquelas definidas na interação dos animais em seus grupos, com outras espécies animais, inclusive com seres humanos, de acordo com o ambiente em que forem inseridos ou em que vivam;

d. promoção e preservação da saúde: aqueles pré-requisitos que garantam investimentos e ações para a prevenção de doenças, controle de doenças imunossuprimíveis e não exposição a doenças infecto-parasitárias.

[...]

III. maus-tratos contra animais: toda e qualquer ação ou omissão, decorrente de negligência, imprudência ou imperícia ou ato voluntário e intencional, voltada contra os animais, que lhes acarrete a falta de atendimento as suas necessidades naturais, físicas, e mentais, listados sequencialmente em rol exemplificativo e aplicáveis em todas as atividades



apostadas no Código, de forma genérica e ampla:

- a. mantê-los sem abrigo ou em lugares em condições inadequadas;
- b. lesar ou agredir os animais, sujeitando-os a qualquer tipo de experiência, prática ou atividade capaz de causar-lhes sofrimento ou dano físico e mental;
- c. deixar de promover-lhes assistência veterinária por profissional habilitado quando necessário;
- d. obrigá-los a trabalhos excessivos ou superiores as suas forças e a todo ato que resulte em sofrimento, para deles obter esforços ou comportamento que não se alcançariam senão sob coerção;
- e. castigá-los, ainda que para aprendizagem ou adestramento;
- f. criá-los, mantê-los ou expô-los em recintos desprovidos de limpeza e desinfecção;
- g. transportá-los em veículos ou gaiolas inadequados ao seu bem-estar;
- h. submetê-los a qualquer prática que cause ferimentos, estresse, sofrimento ou morte;
- i. utilizá-los em lutas entre animais da mesma espécie ou de espécies diferentes;
- j. provocar-lhes a morte por envenenamento;
- k. a eliminação sistemática de cães e gatos como método de controle de dinâmica populacional;
- l. não propiciar morte rápida e indolor a todo animal cujo abate seja realizado ou necessário;
- m. não propiciar morte rápida e indolor a todo animal cuja eutanásia seja necessária;
- n. exercitar ou conduzi-los presos a veículo motorizado em movimento;
- o. outras práticas que possam ser consideradas e constatadas como maus-tratos pela autoridade sanitária, policial, judicial ou competente (BRASIL, 2007).

Entretanto, em virtude do grande lapso temporal para a aprovação de projetos de lei do Congresso Nacional, vários Estados e o Distrito Federal editaram normas de proteção animal para coibir práticas cruéis, de maus-tratos e abusivas (REGIS, 2020). Ilustrativamente, a Lei Distrital n.º 4.060/2007 define sanções que devem ser aplicadas pela prática de maus-tratos e dá outras providências em seu artigo 3º alegando que “para efeitos desta Lei, entendem-se por maus-tratos atos que atentem contra a liberdade psicológica, comportamental, fisiológica, sanitária e ambiental dos animais”, além de um rol de situações caracterizadas como causadoras de maus-tratos animais (DISTRITO FEDERAL, 2007).

### **A essência principiológica penal e a base para a normatização da tutela penal aos animais não humanos.**

Conforme supracitado, a evolução humana e as relações entre animais humanos e não humanos passaram do trato de submissão do animal não humano para relações mais harmoniosas, respeitosas e cuidadosas entre as espécies. Considerando isso, há naturalmente uma evolução legislativa para conferir aos animais não humanos, ainda sob a perspectiva antropocêntrica, o reconhecimento deles como bens jurídicos, assim como, objetos de tutela penal.

Assim, a evolução legislativa parte da total falta de menção nos textos constitucionais anteriores para a edição de tímidos decretos e termina com a contravenção penal. Posteriormente, a matéria foi tratada como tipo penal, resultando inclusive na mais recente evolução legislativa que aumenta a pena de maus-tratos em face de cães e gatos.

Após a evolução jurídico-penal da tutela de animais não humanos é

evidenciado o respeito aos princípios próprios do Direito Penal, que norteiam a elaboração, a integração e a interpretação das normas penais. O Direito não é feito apenas de normas postas, escritas ou positivadas, mas de suas fontes integradoras. Nesse ponto, é importante mencionar alguns dos princípios que sustentam a crescente importância na tutela penal desses seres.

Inicialmente, é preciso saber o que é um princípio e sua importância para o Direito, em especial, o Direito Penal.

Etimologicamente, princípios têm vários significados, entre os quais o de momento em que algo tem origem; causa primária, elemento predominante na constituição de um corpo orgânico; preceito, regra ou lei; fonte ou causa de uma ação (NUCCI, 2013, p. 51).

Assim, princípio é tudo aquilo que inicia algo. Pode ser conceituado da seguinte forma:

No sentido jurídico, não se pode fugir de tais noções, de modo que o conceito de princípio indica uma ordenação, que se irradia e imanta os sistemas de norma, servindo de base para a interpretação, integração, conhecimento e aplicação do direito positivado (NUCCI, 2013, p. 51).

O Direito, como ciência, está dividido em diversas áreas, os chamados ramos do Direito, como o Direito Constitucional, o Direito Eleitoral, o Direito Civil, o Direito Penal e, mais recentemente, o Direito Animal. Cada ramo apresenta princípios próprios decorrentes da própria razão de existir. Nesse sentido, os princípios do Direito Penal têm importância e aqui serão destacados dois, que sustentam a importância na tutela do bem jurídico animal não humano.

O Direito Penal é formado por vários princípios, alguns previstos explicitamente na Constituição Federal. Porém, a maioria está destinada para a aplicação do Direito Penal de animais humanos, o ser humano. Mas, e quanto aos animais não humanos? Os animais não humanos são reconhecidos como objetos jurídicos, mercedores da tutela jurídica, penal ou não, mas tutelados. Quanto ao Direito Penal, é importante destacar seus princípios basilares: Princípio da Exclusiva Proteção de Bens Jurídicos e o Princípio da Intervenção Mínima do Direito Penal, o que confere seu caráter fragmentário.

O Princípio da Exclusiva Proteção de Bens Jurídico é um princípio relacionado com a missão fundamental do Direito Penal (CUNHA, 2019), assim:

Bem jurídico é um ente material ou imaterial haurido do contexto social, de titularidade individual ou metaindividual reputado como essencial para a coexistência e o desenvolvimento do homem em sociedade e, por isso, jurídico-penalmente protegido. Deve estar sempre em compasso com o quadro axiológico vazado na Constituição e com o princípio do Estado Democrático e Social de Direito. A ideia de bem jurídico fundamenta a ilicitude material, ao mesmo tempo em que legitima a intervenção penal legalizada (PRADO, 2009, p. 44).

Ou seja, no momento em que os animais não humanos foram reconhecidos como bem jurídicos, ingressando no ordenamento jurídico brasileiro por leis, em especial pela lei penal, sua proteção pelo Direito Penal passou a ser de interesse,

por isso, a criação de tipos penais deve ser pautada pela proibição de comportamentos que de alguma forma exponham a perigo ou lesionem valores concretos essenciais para o ser humano, estabelecidos na figura do bem jurídico (CUNHA, 2019, p. 77).

Nesse momento é possível perceber a equiparação, a igualdade entre os animais humanos e os não humanos como bens jurídicos abarcados igualmente pela tutela da norma penal.

Para concluir essa ideia, cabe mencionar o Princípio da Intervenção Mínima, que informa que o Direito Penal é o ramo do direito de reserva, aquele que só deve ser acionado quando os demais ramos não mantêm a ordem social e jurídica, restando o Direito Penal, como o único detentor da sanção penal. Logo, ao tipificar condutas danosas contra animais não humanos reconhecidos como bens jurídicos, o Direito Penal demonstra sua preocupação com a tutela dessas condutas, pela possibilidade de falha de outros ramos do Direito na proteção desses seres. Ou seja,

orienta e limita o poder incriminador do Estado, preconizando que a criminalização de uma conduta só é legítima se constituir meio necessário para proteção de determinado bem jurídico. Se outras formas de sanção ou outros meios de controle social revelarem-se suficientes para a tutela desse bem, a sua criminalização é inadequada e não recomendável. Se para o restabelecimento da ordem jurídica forem suficientes medidas civis ou administrativas, são essas que devem ser empregadas e não as penais (BITENCOURT, 20112, p. 17).

Dessa forma, fica clara a importância da tutela jurídica do bem jurídico de animais não humanos, pois ao passo da natural evolução humana e com a crescente necessidade de garantir a proteção aos animais, restou demonstrada a necessidade da reserva jurídica penal, tipificando condutas e não esperando que outros ramos do direito os proteja.

Nessa conjuntura ocorrem os posicionamentos do Poder Judiciário sobre a análise da matéria:

PROCESSO OBJETIVO – AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – ATUAÇÃO DO ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO. Consoante dispõe a norma imperativa do § 3º do artigo 103 do Diploma Maior, incumbe ao Advogado-Geral da União a defesa do ato ou texto impugnado na ação direta de inconstitucionalidade, não lhe cabendo emissão de simples parecer, a ponto de vir a concluir pela pecha de inconstitucionalidade. VAQUEJADA – MANIFESTAÇÃO CULTURAL – ANIMAIS – CRUELDADE MANIFESTA – PRESERVAÇÃO DA FAUNA E DA FLORA – INCONSTITUCIONALIDADE. A obrigação de o Estado garantir a todos o pleno exercício de direitos culturais, incentivando a valorização e a difusão das manifestações, não prescinde da observância do disposto no inciso VII do artigo 225 da Carta Federal, o qual veda prática que acabe por submeter os animais à crueldade. Discrepa da norma constitucional a denominada vaquejada (BRASIL, 2017).

AÇÃO PENAL. DESEMBARGADOR DO TRE/MT. CRIME DO ART. 32, C.C. O § 2.º, DA LEI N.º 9.605/98. "RINHAS DE GALO". EFETIVO MAUS-TRATOS A ANIMAIS CONFIGURADO. MATERIALIDADE DELITIVA COMPROVADA. EXISTÊNCIA DE ELEMENTOS DE PROVA DE AUTORIA. JUSTA CAUSA CONFIGURADA. DENÚNCIA RECEBIDA. 1. A materialidade delitiva está fartamente comprovada no laudo técnico, elaborado pela Polícia Federal, e na perícia, realizada por técnicos do IBAMA, que corroboraram a narrativa da autoridade policial federal que conduziu a diligência no local em que ocorriam as chamadas "rinhas de galo", onde foi confirmada a ocorrência

de maus-tratos a animais, conduta inserta no art. 32, c.c. o § 2.º, da Lei n.º 9.605/98. 2. Considerando-se o histórico envolvimento do acusado com as atividades desenvolvidas pela sociedade promotora do evento, mormente o fato de figurar como sócio-fundador e "superintendente jurídico" da entidade e ter sido flagrado na ocasião de sua realização, constata-se a existência de elementos de prova, os quais, em juízo prelibatório, consubstanciam justa causa para a deflagração da persecução penal em juízo. 3. Denúncia recebida (BRASIL, 2013).

JUIZADOS ESPECIAIS CRIMINAIS. PENAL E PROCESSUAL PENAL. CRIME AMBIENTAL. MAUS TRATOS DE ANIMAL DOMÉSTICO. ARTIGO 32 DA LEI 9.0605/98. AUTORIA, MATERIALIDADE E CULPABILIDADE COMPROVADAS. ERRO MATERIAL (AUSÊNCIA DO NOME DO DENUNCIADO NO TERMO DE AUDIÊNCIA) NÃO CONFIGURA NULIDADE PROCESSUAL. SENTENÇA CONFIRMADA POR SEUS PRÓPRIOS FUNDAMENTOS. RECURSO IMPROVIDO. 1) Preliminar de nulidade processual afastada, diante da elaboração de termos de audiência em separado para cada denunciado, já que para o primeiro houve proposta de transação penal e para o segundo, houve decreto de revelia, com a continuidade da instrução processual. Apenas deixou de constar do primeiro termo de audiência (fl. 87) o nome do primeiro réu, ora apelante, não tendo, tal fato, o condão de ensejar a nulidade processual pretendida, porquanto foi oportunizada a defesa prévia dos acusados bem como houve o regular recebimento da denúncia. 2) A materialidade do abuso e maus tratos praticados pelo recorrente contra o animal da mãe do primeiro réu restou claramente demonstrada pelos depoimentos colhidos, não havendo que se falar em ausência de dolo, já que não é aceitável que se amarre um cachorro em uma bicicleta e o arraste nas condições relatadas nos autos, sem que se tenha a intenção de maltratar ou ferir o animal. 3) Recurso conhecido e desprovido. Sentença mantida (BRASIL, 2012).

### **O Direito Animal e as políticas públicas**

É imprescindível destacar que o Direito Animal normativo consiste no conjunto de princípios e regras que ditam os direitos fundamentais dos seres não-humanos, considerados em si mesmos, desconsiderando sua função ambiental ou ecológica (ATAIDE JUNIOR, 2018) e vedando a prática de qualquer ato de crueldade, maus-tratos ou abuso contra os animais.

A coibição da crueldade por norma constitucional desperta no direito fundamental animal uma existência digna. Com isso, o Direito Animal trabalha da conversão da concepção civilista de animal como coisa ou bem semovente para uma concepção animalista de animal como sujeito de direitos. Qualquer animal é sujeito do direito fundamental merecendo de uma existência digna, positivada pela Constituição Federal (ao vedar a crueldade), um direito que torna densa a dogmática do Direito Animal (ATAIDE JUNIOR, 2018).

Em razão do momento de construção do Direito Animal no Brasil, transitaram e transitam pelo Congresso Nacional projetos que lei que objetivam alterar o enquadramento jurídico dos animais (possuindo como fundamento a senciência animal, ou seja, a capacidade dos animais vivenciarem experiências, físicas e/ou psíquicas, negativas e positivas durante sua existência, ou seja, elementos diretamente relacionados ao bem-estar animal):

**Propostas que alteraram o enquadramento jurídico dos animais (REGIS, 2018, p. 61).**

<b>Projeto de Lei</b>	<b>Casa legislativa</b>	<b>Proposta e fundamento</b>
Projeto n.º 351/2015	Senado Federal	Altera o Código Civil para que os animais não sejam considerados objetos, espelhando-se na legislação de países como a Suíça, a Alemanha, a Áustria e a França (fundamentados na senciência animal).
Projeto n.º 631/2015	Senado Federal	Propõe o Estatuto dos animais (apenas para os vertebrados), alicerçado na senciência.
Projeto n.º 650/2015	Senado Federal	Cria o SINAPRA e o CONAPRA (para vertebrados), baseado na senciência (espelha o PLS n.º 631/2015).
Projeto n.º 677/2015	Senado Federal	Institui o Estatuto dos Animais (inicialmente, aplicável apenas aos vertebrados, mas há no texto legal a possibilidade de extensão), ao reconhecer que os animais são sencientes.
Projeto PL n.º 215/2007	Câmara dos Deputados	Estabelece o Código Federal de Bem-estar Animal, visando a redução e a eliminação do sofrimento animal, mas sem que sejam criados obstáculos para a cadeia produtiva.
Projeto n.º 2.156/2011	Câmara dos Deputados	Dispõe sobre o Código Nacional de Proteção aos Animais, vedando condutas que violem sua integridade (não há limitação ou definição de quais animais seriam atingidos pela norma), baseia-se na senciência animal.
Projeto n.º 3.676/2012	Câmara dos Deputados	Elabora o Estatuto dos Animais, declarando que aos animais sencientes será outorgado um rol de Direitos Fundamentais.
Projeto n.º 6.799/2013	Câmara dos Deputados	Outorga natureza <i>sui generis</i> aos animais domésticos e silvestres como sujeitos de direitos despersonalizados em face da sua senciência.
Projeto n.º 7.991/2014	Câmara dos Deputados	Atribui personalidade jurídica <i>sui generis</i> aos animais (sem haver delimitação), atribuindo-os Direitos Fundamentais, uma vez que são seres sencientes.

A dignidade animal é consequência da senciência e possui valor jurídico quando confrontada com as interações e as atividades dos seres humanos, pela positivação da norma fundamental do Direito Animal contemporâneo: a coibição

de atos que subjagam os animais por meio da crueldade. Toda e qualquer dignidade precisa ser protegida por direitos fundamentais, não há a possibilidade de conceber dignidade sem um rol com tais direitos. Portanto, a dignidade animal deve ser compreendida como o pilar axiológico dos direitos fundamentais animais, que consistem no objeto matriz do Direito Animal (ATAIDE JUNIOR, 2018).

Em decorrência da capacidade de sentir, são consideradas cinco liberdades animais que devem ser respeitadas: nutricional (não podem sofrer fome, sede ou má-nutrição); sanitária (ausência de feridas, dor e patologias); ambiental (vida em ambiente confortável); comportamental (livre expressão do comportamento, incluindo a convivência com outros da mesma espécie); e psicológica (inexistência de medo e estresse) (DINIZ, 2018).

Por afrontarem a dignidade animal, pela violência e sofrimento infringido aos animais, as ações de crueldade, os maus-tratos e o abuso geram a necessidade de resguardo jurídico e a conscientização da população e das autoridades acerca da integridade físico-psíquica dos animais que precisa ser respeitada (DINIZ, 2018).

A crueldade animal já foi objeto de apreciação em várias oportunidades pelo Supremo Tribunal Federal, resta consignado que qualquer prática culturalmente herdada não pode ser exercida quando permeada por atos cruéis, assim é vedada a Farra do Boi, a Rinha de Galo e a Vaquejada (REGIS, SANTOS, 2021). Inclusive, no julgamento da vaquejada, pela Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 4.983/CE, em 2016. No bojo do acórdão proferido há o reconhecimento da senciência animal:

No tópico seguinte, pretende-se demonstrar que o constituinte fez uma avançada opção ética no que diz respeito aos animais. Ao vedar “práticas que submetam animais a crueldade” (CF, art. 225, § 1º, VII), a Constituição não apenas reconheceu os animais como seres sencientes, mas também reconheceu o interesse que eles têm de não sofrer. A tutela desse interesse não se dá, como uma interpretação restritiva poderia sugerir, tão-somente para a proteção do meio-ambiente, da fauna ou para a preservação das espécies. A proteção dos animais contra práticas cruéis constitui norma autônoma, com objeto e valor próprios.

[...]

Portanto, a vedação da crueldade contra animais na Constituição Federal deve ser considerada uma norma autônoma, de modo que sua proteção não se dê unicamente em razão de uma função ecológica ou preservacionista, e a fim de que os animais não sejam reduzidos à mera condição de elementos do meio ambiente. Só assim reconheceremos a essa vedação o valor eminentemente moral que o constituinte lhe conferiu ao propô-la em benefício dos animais sencientes. Esse valor moral está na declaração de que o sofrimento animal importa por si só, independentemente do equilíbrio do meio ambiente, da sua função ecológica ou de sua importância para a preservação de sua espécie.

[...]

O termo crueldade está associado à ideia de intencionalmente causar significativo sofrimento a uma pessoa ou a outro ser senciente. O sofrimento pode ser físico ou mental. O sofrimento físico inclui a dor, que pode ser aguda ou crônica, ligada a lesões de efeitos imediatos, duradouros ou permanentes. Já o sofrimento mental assume formas variadas, que compreendem a agonia, o medo, a angústia e outros estados psicológicos negativos. A crueldade, nos termos do art. 225, § 1º, VII da Constituição, consiste em infligir, de forma deliberada, sofrimento físico ou mental ao animal (BRASIL, 2017).

A prática de crueldade, maus-tratos e abusos ocorre em vários segmentos sociais de acordo com suas particularidades culturais, psicológicas e sociais, pode ser cometida sem a consciência do prejuízo gerado (DELABARY, 2012), mas

ocasiona grande dano ao animal não humano. Nesse contexto, é essencial a existência de políticas públicas de proteção animal, considerando :

Política pública como o campo do conhecimento que busca, ao mesmo tempo, “colocar o governo em ação” e/ou analisar essa ação (variável independente) e, quando necessário, propor mudanças no rumo ou curso dessas ações (variável dependente). A formulação de políticas públicas constitui-se no estágio em que os governos democráticos traduzem seus propósitos e plataformas eleitorais em programas e ações que produzirão resultados ou mudanças no mundo real (SOUZA, 2006).

Em um cenário no qual o conceito de dignidade humana é fluido e indefinido, há o entendimento de que não se deve utilizar o conceito de dignidade dos animais não humanos como fundamento para políticas públicas de proteção animal, uma vez que o próprio constituinte originário optou por proteger a dignidade animal de forma reflexa, vedando a crueldade (bem como os maus-tratos e o abuso).

O problema fundamental em relação aos Direitos Humanos não é a sua justificação, mas sua proteção (BOBBIO, 2004). O Direito Animal ou os direitos dos animais não humanos não carecem de justificação ou fundamentação, mas de ação estatal para sua efetivação. Todavia, tentar inserir no Estado brasileiro o conceito de dignidade animal pode ser infrutífero, assim como pode causar a procrastinação da implantação de políticas públicas protetivas aos animais pelo caráter abstrato e fluido da ideia.

Conforme amplamente demonstrado, perpetuam no ordenamento jurídico brasileiro a caracterização consolidada de crueldade, os maus-tratos e o abuso animal, que podem ser utilizados individualmente ou em conjunto como elementos para fundamentar as políticas públicas de proteção animal no Brasil.

### **Considerações Finais**

O Direito Animal está em processo de consolidação e expansão em virtude da inter-relação umbilical entre os seres humanos e os animais não humanos, permeando inúmeros aspectos da vida histórica de ambos.

Dentro de um novo paradigma de reconhecimento da dignidade animal intrínseca é alicerçado um novo ramo do Direito. A dignidade animal constitui um importante princípio jurídico (ATAIDE JUNIOR, 2020; MAROTTA, 2019; MEDEIROS, 2013).

Entretanto, o conceito de dignidade humana encontra dificuldade em sua delimitação, por isso é proposto que os consolidados conceitos de crueldade, maus-tratos e/ou abuso animal sejam utilizados como fundamentos para as políticas públicas de proteção animal, uma vez que são elementos concretos com aplicação direta no ordenamento jurídico brasileiro (legislação e jurisprudência) (BRASIL, 1988; BRASIL 1998; BRASIL 2013; BRASIL, 2017).

Desse modo, a pretensão deste trabalho é imprimir maior clareza e celeridade na construção e na efetivação de políticas versando sobre a questão animal, protegendo a integridade e a dignidade animal, seres vulneráveis no mundo atual, pela utilização de conteúdos existentes para vedar a crueldade, os maus-tratos e/ou o abuso animal.

## Referências

ATAIDE JUNIOR, Vicente de Paula. Introdução ao Direito Animal Brasileiro. **Revista Brasileira de Direito Animal**. Vol. 13, n. 3, p. 48-76, Salvador, set.-dez., 2018.

ATAIDE JUNIOR, Vicente de Paula. **Princípios do Direito Animal brasileiro**. Revista do Programa de Pós-Graduação em Direito da UFB. Vol. 30, n. 01, p.106-136, jan.-jun., 2020.

BITENCOURT, Cezar Roberto. **Tratado de Direito Penal**. 17. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

BOBBIO, Nobberto. **A era dos direitos**. São Paulo: Campos, 2004.

BRASIL, 1988. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em: 21 maio 2021.

BRASIL, 1824. **Constituição Política do Império do Brazil**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao24.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao24.htm)>. Acesso em: 21 maio 2021.

BRASIL, 1891. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constitui%C3%A7ao91.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constitui%C3%A7ao91.htm)>. Acesso em: 21 maio 2021.

BRASIL, 1924. **Decreto nº 16.590/1924**. Regulamenta as casas de diversões públicas. Disponível em: <<http://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:federal:decreto:1924;16590>>. Acesso em: 21 maio 2021.

BRASIL, 1934. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constitui%C3%A7ao34.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constitui%C3%A7ao34.htm)>. Acesso em: 21 maio 2021.

BRASIL, 1934a. **Decreto-Lei nº 24.645/1934**. Estabelece medidas de proteção aos animais. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1930-1949/D24645.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1930-1949/D24645.htm)>. Acesso em: 21 maio 2021.

BRASIL, 1937. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao37.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao37.htm)>. Acesso em: 21 maio 2021.

BRASIL, 1941. **Decreto-Lei nº 3.688/1941**. Lei das Contravenções Penais. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/Del3688.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del3688.htm)>. Acesso em: 21 maio 2021.



BRASIL, 1946. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao46.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm)>. Acesso em: 21 maio 2021.

BRASIL, 1967. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constitui%C3%A7ao67.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constitui%C3%A7ao67.htm)>. Acesso em: 21 maio 2021.

BRASIL, 1969. **Emenda Constitucional n 1**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Emendas/Emc\\_antecedente1988/emc01-69](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc_antecedente1988/emc01-69)>. Acesso em: 21 maio 2021.

BRASIL, 1988. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em: 21 maio 2021.

BRASIL, 1998. **Lei nº 9.605/1998**. Dispõe sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L9605.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9605.htm)>. Acesso em: 21 maio 2021.

BRASIL, 2007. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei nº 250/2007**. Institui o Código Federal de Bem-Estar Animal. Disponível em: <[https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=436891](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=436891)>. Acesso em: 21 maio 2021.

BRASIL, 2012. Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios. **Processo nº 20110112232349APJ (Processo nº 0223234-72.2011.8.07.0001 - Res. 65 CNJ)**. Acórdão nº 612435, Relator: Wilde Maria Silva Justiniano Ribeiro, 1ª Turma Recursal dos Juizados Especiais do Distrito Federal, data de julgamento: 21/8/2012, publicado no DJE: 23/8/2012, p. 196.

BRASIL, 2013. Superior Tribunal de Justiça. **APn nº 680/MT**. Rel. Ministra Laurita Vaz, Corte Especial, julgado em 16/10/2013, DJe 29/10/2013. Disponível em: <[https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num\\_registro=201001920758&dt\\_publicacao=29/10/2013](https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=201001920758&dt_publicacao=29/10/2013)>. Acesso em: 21 maio 2021.

BRASIL, 2017. Supremo Tribunal Federal. **ADI nº 4.983/CE**. Relator(a): Marco Aurélio, Tribunal Pleno, julgado em 06/10/2016, Processo Eletrônico DJe-087, Divulg. 26-04-2017, Public. 27-04-2017. Disponível em: <<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=12798874>>. Acesso em: 21 maio 2021.

BRASIL, 2018. Conselho Federal de Medicina Veterinária. **Resolução nº 1.236/2018**. Define e caracteriza crueldade, abuso e maus-tratos contra animais vertebrados, dispõe sobre a conduta de médicos veterinários e zootecnistas e dá outras providências. Disponível em: <[https://www.in.gov.br/materia/-/asset\\_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/47542721/do1-2018-10-29-resolucao-n-1-236-de-26-de-outubro-de-2018-47542637](https://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/47542721/do1-2018-10-29-resolucao-n-1-236-de-26-de-outubro-de-2018-47542637)>. Acesso em: 21 maio 2021.

BRASIL, 2019. Senado Federal. **Projeto de Lei do Senado nº 639/2019**. Altera o art. 32 da Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998, para tipificar como crime de maus-tratos a conduta do agente público que, injustificadamente, sacrificar animais apreendidos ou deixar de soltá-los em seu habitat natural ou de destiná-los a pessoas ou entidades que por eles queiram se responsabilizar. Disponível em: <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/135158>>. Acesso em: 21 maio 2021.

BRASIL, 2020. **Lei Federal nº 14.064/20**. Altera a Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998, para aumentar as penas cominadas ao crime de maus-tratos aos animais quando se tratar de cão ou gato. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2020/lei/L14064.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/L14064.htm)>. Acesso em: 21 maio 2021.

BRASIL, 2021. Senado Federal. **Projeto de Lei do Senado nº 519/2021**. Altera a Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998, que dispõe sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente, e dá outras providências, para agravar a pena cominada ao crime de maus-tratos a animais. Disponível em: <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/146669>>. Acesso em: 21 maio 2021.

BROOM, Donald M. Bem-estar Animal. In: **Comportamento Animal**. 2. ed. YAMAMOTO, M.E.; VOLPATO, G. L. Natal: UFRN, p. 457-482, 2011.

CUNHA, Rogério Sanches. **Manual de direito penal**: parte geral (arts 1º ao 120). 7. ed. Salvador: Jus Podivm, 2019.

DELABARY, Barési Freitas. Aspectos que Influenciam os Maus Tratos contra Animais no Meio Urbano. **Revista Eletrônica em Gestão, Educação e Tecnologia Ambiental** REGET/UFSM. Vol. 5, n. 5, p. 835-840, 2012.

DINIZ, Maria Helena. Ato de Crueldade ou de Maus Tratos contra Animais: um crime ambiental. **Revista Brasileira de Direito Animal** (RBDA). Vol. 13, n. 1, p. 96-119, Salvador, jan.-abr., 2018.

DISTRITO FEDERAL. **Lei do Distrito Federal nº 4.060/2007**. Define sanções a serem aplicadas pela prática de maus-tratos a animais. Disponível em: <[http://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/56729/Lei\\_4060.html](http://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/56729/Lei_4060.html)>. Acesso em: 21 maio 2021.

DOVAL, Lenize Maria Soares. **Direitos dos Animais**: uma abordagem histórico-filosófica e a percepção de bem-estar animal. Monografia apresentada para obtenção de grau de Bacharel em Medicina Veterinária, na Faculdade de Veterinária da Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Porto Alegre, 2008.

FRANCIONE, Gary L. **Introdução aos Direitos Animais**. Campinas: Unicamp, 2013.

LOURENÇO, Daniel Braga. **Direito dos Animais**: fundamentação e novas perspectivas. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2008.

LOW, Philip. Declaração de Cambridge sobre a Consciência em Animais Humanos e Não Humanos. Tradução de Moisés Sbardelotto. **Francis Crick Memorial Conference on Consciousness in Human and non-Human Animals**, Cambridge, Reino Unido, 7 jul. 2012. Disponível em: <<http://www.ihu.unisinos.br/172-noticias/noticias-2012/511936-declaracao-de-cambridge-sobre-a-consciencia-em-animais-humanos-e-nao-humanos>>. Acesso em: 21 maio 2021.

MAROTTA, Clarice Gomes. **Princípio da dignidade dos animais**: reconhecimento jurídico e aplicação. Belo Horizonte: D'Plácido, 2019.

MEDEIROS, Fernanda Luiza Fontoura. **Direitos dos Animais**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, p. 181-250, 2013.

MOLENTO, Carla F. M. Bem-estar e produção animal: aspectos econômicos – revisão. **Archives of Veterinary Science**. Vol. 10, n. 1, p. 1-11, 2005.

NEUMANN, J. M. The Universal Declaration of Animal Rights or the creation of a new equilibrium between species. **Animal Law**. Vol. 19, p.91-109, 2012. Disponível em: <[https://www.animallaw.info/sites/default/files/lralvol19\\_1\\_91.pdf](https://www.animallaw.info/sites/default/files/lralvol19_1_91.pdf)>. Acesso em: 21 maio 2021.

NOGUEIRA, Vânia Márcia Damasceno. **Direitos fundamentais aos animais**: a construção jurídica de uma titularidade para além dos seres humanos. Belo Horizonte: Arraes, 2012.

NUCCI, Guilherme de Souza. **Código Penal Comentado**. 13. ed. São Paulo: Revista do Tribunais, 2013.

PRADO, Luiz Régis. **Bem jurídico-penal e Constituição**. 4. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009.

PEREIRA, Karen Cristine de Albuquerque Ferreira et al. Maus-tratos animal e as cinco liberdades: percepção e conhecimento da população de Pelotas/RS. **J. of Develop**. Curitiba, Vol. 6, n. 2, p.7503-7515, feb. 2020.

REGAN, Tom. **Jaulas vazias**: encarando o desafio dos direitos animais. Porto Alegre: Lugano, 2006.

REGIS, Arthur H. P. **Vulnerabilidade como Fundamento para os Direitos dos Animais**: uma proposta para um novo enquadramento jurídico. Novas Edições Acadêmicas, 2018.

REGIS, Arthur H. P. Direito Animal: a expansão da incorporação do conceito de senciência animal pelo estado brasileiro. **Justiça & Sociedade**. Vol. 5, n. 2, 2020, p. 25-49.

REGIS, Arthur H. P. Direito Animal sob a perspectiva do Congresso Nacional: panorama dos Projetos de Lei versando sobre maus-tratos. In: **Direito**:

**ramificações, interpretações e ambiguidades.** VASCONCELOS, Adaylson Wagner Sousa de (Org.). Ponta Grossa: Atena, 2021, p. 94-107.

REGIS, Arthur H. P.; SANTOS, Camila Prado dos (Orgs.). **Direito Animal em Movimento:** comentários à Jurisprudência do STJ e STF. Curitiba: Juruá: 2021.

SOUZA, Celina. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias.** Porto Alegre, Ano 8, n. 16, jul./dez., 2006, p. 20-45.

UNESCO. **Declaração Universal sobre Bioética e Direitos Humanos.** Paris: Unesco; 2006. Disponível em:  
<[https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000146180\\_por](https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000146180_por)>. Acesso em: 21 maio 2021.

## CAPÍTULO 07:

### **POBREZA E DESIGUALDADE NO CONTEXTO DE PANDEMIA E CRISE ECONÔMICA: O JOGO POLÍTICO PARA REFORMULAÇÃO DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA<sup>35</sup>**

*POVERTY AND INEQUALITY IN THE CONTEXT OF A PANDEMIC AND ECONOMIC CRISIS: THE POLITICAL GAME FOR REFORMULATION OF THE BOLSA FAMÍLIA PROGRAM.*

*POBREZA Y DESIGUALDAD EN EL CONTEXTO DE UNA CRISIS ECONÓMICA Y PANDÉMICA: EL JUEGO POLÍTICO PARA LA REFORMULACIÓN DEL PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA.*

**Beatriz Ribeiro Storino<sup>36</sup>**

Orcid: <https://orcid.org/0000-0003-1402-8082>

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/8726506685914962>

Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (UNIRIO), Rio de Janeiro, Brasil

E-mail: [beatriz.storino@gmail.com](mailto:beatriz.storino@gmail.com)

**Gylcilene Ribeiro Storino<sup>37</sup>**

Orcid: <https://orcid.org/0000-0003-0408-3408>

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/8423538586535997>

Universidade Candido Mendes (UCAM), Rio de Janeiro, Brasil

E-mail: [gylcilene.storino@gmail.com](mailto:gylcilene.storino@gmail.com)

### **Resumo**

O capítulo apresenta as principais ideias e estratégias de atores do subsistema político que compõe o tema da pobreza e da desigualdade no Brasil, tendo em vista a necessidade de reformulação do Programa Bolsa Família (PBF) para atender à população brasileira, que se encontra em estado de vulnerabilidade social e econômica, em particular, diante do contexto de pandemia do novo coronavírus. Descreve o aparato jurídico que norteia essa política pública, seus objetivos, a população alvo, ferramentas e arranjo institucional e, ainda, como o governo brasileiro estabeleceu o auxílio emergencial à população carente, a partir dos instrumentos procedimentais já existentes e consolidados. Destaca as questões controversas, o problema orçamentário e os interesses em jogo dos atores que estão propondo novo programa que o substitua. Espera-se que essas reflexões contribuam para o debate e que as mudanças no programa sejam sustentáveis e produzam resultados efetivos.

**Palavras-chave:** Pobreza. Desigualdade. Justiça Social. Política Pública. Programa Bolsa Família.

---

<sup>35</sup> Este capítulo foi revisado linguisticamente pela Profa. Esp. Érida Cassiano Nascimento.

<sup>36</sup> Mestranda em Direito.

<sup>37</sup> Doutora em Ciência Política. Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro (IUPERJ) da Universidade Candido Mendes (UCAM), Rio de Janeiro, Brasil.

## **Abstract**

*The chapter presents the main ideas and strategies of actors in the political subsystem that make up the theme of poverty and inequality in Brazil, considering the need to reformulate the Bolsa Família Program (PBF) to serve the Brazilian population that is in a state of social and economic vulnerability, in specific, in the context of the new coronavirus pandemic. It describes the legal apparatus that guides this public policy, its objectives, the target population, tools, and institutional arrangement, and also how the Brazilian government established emergency assistance to the needy population, based on existing and consolidated procedural instruments. It highlights the controversial issues, the budget problem, and the interests at stake of the actors who are proposing a new program to replace it. It is hoped that these reflections will contribute to the debate and that the changes in the program will be sustainable and produce effective results.*

**Keywords:** *Poverty. Inequality. Social Justice. Public Policy. Bolsa Familia Program.*

## **Resumen**

*El capítulo presenta las principales ideas y estrategias de los actores del subsistema político que componen el tema de la pobreza y la desigualdad en Brasil, considerando la necesidad de reformular el Programa Bolsa Família (PBF) para atender a la población brasileña que se encuentra en un estado de vulnerabilidad económica, en particular, en el contexto de la nueva pandemia de coronavirus. Describe el aparato legal que guía esta política pública, sus objetivos, la población objetivo, las herramientas y el arreglo institucional, y también cómo el gobierno brasileño estableció la asistencia de emergencia a la población necesitada, con base en los instrumentos procesales existentes y consolidados. Destaca los temas controvertidos, el problema presupuestario y los intereses en juego de los actores que proponen un nuevo programa para reemplazarlo. Se espera que estas reflexiones contribuyan al debate y que los cambios en el programa sean sostenibles y produzcan resultados efectivos.*

**Palabras clave:** *Pobreza. Desigualdad. Justicia Social. Políticas Públicas. Programa Bolsa Família.*

## **Introdução**

Pobreza é um problema social que assola Estados nacionais em todo o mundo. Em particular, os países em desenvolvimento têm o grande desafio de eliminar as desigualdades existentes e atender às reais necessidades da população. Esse enfrentamento se dá com a formulação e implementação de políticas públicas focadas nos direitos da pessoa humana e na justiça social, valores que são determinantes do modo com que as instituições devem atuar no âmbito de uma sociedade democrática. Portanto, é também um problema de natureza moral e política a cargo dos governantes.

Centrada em valores democráticos, a Constituição Federal de 1988, no inciso III do Art. 3º, estabelece como um dos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil o de erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades regionais. Destaca, ainda, no Art. 6º os direitos sociais a educação, saúde, alimentação, trabalho, moradia, transporte, lazer, segurança, previdência social, proteção à maternidade e à infância e a assistência aos desamparados.

No Brasil, a parcela dos 10% mais ricos concentra cerca de 42% da renda total do país. O IBGE apontou redução do índice de Gini para 0,543 em 2019 relativamente a 2018 (0,545), esboçando uma modesta queda da desigualdade de renda da população naquele ano; foi a primeira desde 2015 (0,524), a menor da história recente<sup>38</sup>. No ano de 2020, entretanto, a concentração de renda aumentou, seguindo a tendência mundial decorrente da pandemia do novo coronavírus (Covid-19), trazendo novos desafios e um longo caminho a percorrer. Ademais, segundo o relatório de desenvolvimento humano divulgado em 2019 pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), o país ocupa a 79ª posição no ranking de 189 países que calculam o índice de desenvolvimento humano (IDH).

A pandemia e a consequente necessidade de isolamento social e interrupção da atividade econômica, em 2020, provocou crises nacionais de enormes proporções, tanto de natureza social, quanto econômica e política. O Brasil entrou em recessão técnica<sup>39</sup> e registrou uma queda de 9,7% do PIB no segundo trimestre de 2020 em relação ao primeiro, e de 11,4% em relação a igual período de 2019. Segundo o IBGE, ambas as taxas foram as quedas mais significativas da série, iniciada em 1996. A taxa de desemprego nacional foi de 14,4%, e o número de desempregados<sup>40</sup> na terceira semana de setembro atingiu mais de 14 milhões de brasileiros.

A política pública brasileira mais relevante, voltada para o combate à pobreza e ao atendimento dos direitos sociais constitucionais, está consubstanciada no Programa Bolsa Família (PBF), em vigor desde 2003. Sendo resultado da reestruturação de programas de transferência de renda preexistentes, o PBF sobrevive desde então e encontra inúmeros defensores, a despeito das suas ideologias ou partidos políticos.

Nesse contexto pandêmico e econômico do país, o PBF entrou na agenda política nacional de 2020, quando se discutia a sua reformulação e consequente comprometimento do orçamento da União para 2021. Sendo assim, o presente capítulo procura destacar as ideias e principais estratégias dos atores políticos para incorporar mudanças ao programa, de modo que essa reflexão contribua para o debate.

### **Pobreza e desigualdade no contexto de pandemia e crise econômica: o jogo político para reformulação do Programa Bolsa Família**

Políticas públicas são implementadas por instituições, são fruto de interesses dos atores envolvidos e de um amplo debate em torno de ideias, gerando aprendizado político. Deste modo, a criação do Programa Bolsa Família teve grande influência de iniciativas já consolidadas na burocracia estatal. Ele surgiu da integração dos seguintes programas de transferência de renda preexistentes: (a) Programa Nacional de Renda Mínima vinculada à educação, o "Bolsa Escola"; (b) Programa Nacional de Renda Mínima vinculada à saúde, o "Bolsa Alimentação"; (c) Programa Auxílio Gás; e (d) Programa Nacional de Acesso à Alimentação, o "Cartão Alimentação".

Ademais, em 2001, já se estabelecia os formulários a serem utilizados por órgãos públicos federais para uso dos gestores de programas de transferência de

---

<sup>38</sup> O índice de Gini mede a desigualdade de renda (rendimento domiciliar per capita) e varia de 0 a 1. Quanto mais perto de (1) maior a desigualdade. Disponível em <https://valor.globo.com/brasil/noticia/2020/05/06/ibge-brasil-esboava-retomar-queda-na-desigualdade-antes-da-pandemia.ghtml>, consultado em 2 de outubro de 2020.

<sup>39</sup> Quando o Produto Interno Bruto (PIB) registra dois períodos trimestrais consecutivos de queda significativa.

<sup>40</sup> Resultado da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios - PNAD COVID Semanal, do IBGE.

renda, que seriam unificados em um cadastro geral, o Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (CadÚnico), principal ferramenta de controle e monitoramento do PBF e outros programas na atualidade.

O Programa Bolsa Família foi criado pela Medida Provisória nº 132, de 20 de outubro de 2003, convertido na Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004, e regulamentado pelo Decreto nº 5.209, de 17 de setembro de 2004, entretanto, é fruto de um amplo debate e sua dinâmica normativa reflete as mudanças pelas quais passou, para se consolidar como o principal programa nacional de combate à pobreza e à desigualdade, a saber:

**QUADRO 1 – Principais atos legais que orientam o Bolsa Família**

<b>Ato Normativo</b>	<b>Descrição</b>
Lei nº 10.219, de 11/04/2001	Institui o Programa Nacional de Renda Mínima vinculada à educação, o "Bolsa Escola".
Decreto nº 3.877, de 24/07/2001 (revogado e alterado pelo Decreto nº 6.135 de 2007)	Institui o CadÚnico.
Medida Provisória nº 2.206-1, de 06/09/2001	Institui o Programa Nacional de Renda Mínima vinculada à saúde, o "Bolsa Alimentação".
Decreto nº 4.102, de 24/01/2002 (revogado pelo Decreto nº 6.398 de 12/03/2008)	Institui o Programa Auxílio Gás.
Lei nº 10.689, de 13/06/2003	Institui o Programa Nacional de Acesso à Alimentação, o "Cartão Alimentação".
Medida Provisória nº 132, de 20/10/2003	Cria o Programa Bolsa Família – PBF.
Lei nº 10.836, de 09/01/2004	Institui o Programa Bolsa Família.
Lei nº 10.869, de 13/05/2004	Estabelece as atribuições do Conselho Gestor do Programa Bolsa Família – CGPBF.
Decreto nº 5.209, de 17/09/2004	Regulamenta e cria o PBF.
Decreto nº 7.013, de 19/11/2009	Regulamenta e altera o Decreto de 2004 no que diz respeito à gestão de benefícios e do ingresso de famílias no programa.
Decreto nº 7.332, de 19/10/2010	Regulamenta e altera o Decreto de 2004, detalhando procedimentos: competências e responsabilidades, controle e monitoramento etc.
Decreto nº 7.494, de 02/06/2011	Regulamenta e altera o Decreto de 2004 no que diz respeito a critérios e valores de benefício.
Decreto nº 7.852, de 30/11/2012	Regulamenta e altera o Decreto de 2004 no que diz respeito à aplicação dos recursos. Trata da gestão articulada e integrada com os benefícios e serviços assistenciais previstos na Lei nº 8.742, de 1993.
Decreto nº 9.396, de 30/05/2018 (em vigor)	Regulamenta e altera o Decreto de 2004, reajustando valores referenciais de caracterização de pobreza e extrema pobreza e os de benefícios do PBF.

FONTE: Próprio autor, 2020

Destaca-se a relevância do Executivo na implementação de mudanças incrementais na política pública. O Quadro 1 bem reflete a sequência de atos normativos, tendo o Decreto como instrumento para detalhar e promover ajustes procedimentais no PBF. No dizer de Howlett (2013), “os burocratas são os atores mais



significativos na maior parte da implementação política” (HOWLETT, 2013, p. 179). Para Coutinho (2003),

O aparato jurídico que estrutura as políticas públicas pode ser visto como uma espécie de correia de transmissão que liga normas gerais e abstratas de natureza social – tipicamente, como no caso brasileiro, normas constitucionais que determinam que a desigualdade deve ser reduzida e a pobreza eliminada – a resultados concretos e efetivos. O arcabouço jurídico como tecnologia de desenvolvimento, nesse contexto, desempenha o papel cardeal (mas nada trivial) de dar efetividade a direitos econômicos e sociais ao agregar funcionalidade às políticas públicas das quais eles dependem. (COUTINHO, p.131, 2013).

Coutinho (2013) criou categorias de análise para compreender de que forma o Direito pode atuar como instrumento de desenvolvimento e redução da desigualdade, orientando os gestores de políticas públicas em como operacionalizá-las, conforme o Quadro 2, a seguir:

**QUADRO 2 – Modelo analítico da política pública sob o aspecto legal**

<b>Categoria Analítica/ Perspectiva</b>	<b>Direito como Objetivo</b>	<b>Direito como Ferramenta</b>	<b>Direito como Arranjo Institucional</b>	<b>Direito como Vocalizador de Demandas</b>
<b>Dimensão</b>	Substantiva	Instrumental	Estruturante	Legitimadora
<b>Ideia-chave</b>	O direito positivo cristaliza opções políticas e as formaliza como normas cogentes, determinando o que deve ser.	O direito oferece distintos instrumentos e veículos para implementação dos fins da política.	O direito define tarefas, divide competências, articula, orchestra e coordena relações intersetoriais no setor público e entre este e o setor privado.	O direito assegura participação, <i>accountability</i> e mobilização.
<b>Perguntas-chave</b>	Quais os objetivos a serem perseguidos por políticas públicas? Que ordem de prioridades há entre eles?	Quais são os meios jurídicos adequados, considerando os objetivos?	Quem faz o quê? Com que competências? Como articular a política pública em questão com outras em curso?	Quem são os atores potencialmente interessados? Como assegurar-lhes voz e garantir o controle social da política pública?

FONTE: COUTINHO, 2013, p. 102

Considerando a dimensão substantiva do direito, o PBF agregou políticas públicas antecedentes em um único programa de transferência condicionada de renda, com o objetivo principal de enfrentar e romper com o ciclo intergeracional da pobreza e extrema pobreza e permitir o acesso da população de baixa renda aos direitos sociais básicos nas áreas de Saúde, Educação e Assistência Social. Assim, o Art. 4º do Decreto nº 5.209, de 17 de setembro de 2004, já apontava os objetivos específicos de: (a) promover o acesso à rede de serviços públicos, em especial, de saúde, educação e assistência social; (b) combater a fome e promover a segurança alimentar e nutricional; (c) estimular a emancipação sustentada das famílias que vivem em situação de pobreza e extrema pobreza; (d) combater a pobreza; e (e) promover

a intersectorialidade, a complementaridade e a sinergia das ações sociais do Poder Público.

Para Weissheimer (2010, p. 68), “o objetivo estratégico é construir políticas que possam efetivar a transição da situação de dependência em relação aos programas de transferência de renda para um estágio sustentável de inclusão social que combine participação no mercado de trabalho com garantia de direitos”. Desse modo, o PBF nasceu com um olhar emancipatório da população beneficiária. No intuito de promover a autonomia dos indivíduos, permitiu que os beneficiários escolhessem como gastar os recursos recebidos, substituindo o designo do Estado pela vontade do cidadão e, “ao contrário dos benefícios individuais do passado, uma *nova assistência social* no Brasil estaria voltada à proteção da família como uma unidade psicossocial”. (COUTINHO, 2013, p. 114).

Segundo Howlett (2013, p. 127), ferramentas “são os meios e os expedientes reais a que os governos recorrem para implementar políticas. [...] Quando os *policy-makers* se debruçam sobre as opções políticas, eles não só consideram o que fazer, mas também como fazê-lo”. Sendo assim, na dimensão instrumental, o direito administrativo estabeleceu os seguintes mecanismos de controle e monitoramento dessa política pública: o CadÚnico; as Condicionais; e o Índice de Gestão Descentralizada (IGD).

O Cadastro Único é alimentado com informações em âmbito municipal e prevê um teto de famílias a serem cobertas. Essas cotas municipais têm o objetivo de evitar o uso político do PBF pelos gestores que queiram cadastrar pessoas sem o perfil desejado. Na maioria dos municípios, os assistentes sociais da prefeitura coletam informações *in loco* e cadastram as famílias no CadÚnico, mas também há autodeclaração. O Ministério da Cidadania administra e analisa o cadastro e decide quem é elegível. Esse mecanismo ajuda a reduzir a margem de erro no pagamento dos benefícios.

Quanto às condicionalidades, funcionam como indução comportamental e mecanismo de alerta. São elas: (a) fazer ir à escola as crianças e os adolescentes de 6 a 15 anos; (b) manter filhos fora do trabalho infantil; (c) realizar exame pré-natal e outras atividades de acompanhamento médico de gestantes; (d) participar de atividades educativas ofertadas pelas equipes de saúde sobre aleitamento materno e promoção de alimentação saudável; (e) manter a vacinação das crianças menores de 7 anos em dia e levar as maiores de 7 anos às unidades de saúde; (f) crianças e adolescentes em risco ou retirados do trabalho infantil participando dos Serviços de Convivência e Fortalecimento de Vínculos (SCFV).

O foco não é punir em caso de descumprimento das condicionalidades, mas há mecanismos de sanção previstos em lei (advertência; bloqueio de benefício por um mês; suspensão do benefício por dois meses; cancelamento do benefício). Eles são aplicados de forma gradativa. Além disso, não se considera que a família esteja em situação de descumprimento se demonstrar que não tem oferta do serviço, força maior, caso fortuito e em razão de problemas de saúde ou outros motivos reconhecidos pelo Ministério da Cidadania.

O Índice de Gestão Descentralizada (IDG) foi criado em 2006 pela Portaria nº 148, que teve seu *status* jurídico alterado com a Medida Provisória nº 462, de 2009. Ele visa medir o desempenho dos municípios na gestão do Programa e do CadÚnico, levando em consideração a qualidade dos registros cadastrais das famílias, ou seja, a validade e atualização dos registros e o acompanhamento das condicionalidades de saúde e educação.

Ademais, para Coutinho (2013, p. 100), “o direito não apenas pode ser entendido como conjunto de meios pelos quais os objetivos últimos das políticas públicas são alcançados, mas também como regras internas que permitem a calibragem e a autocorreção operacional dessas mesmas políticas”. Deste modo, na dimensão instrumental do PBF, se decidiu que seria preferível criar normas mais difíceis de alterar para definir as condicionalidades, por exemplo, para que esse aspecto do programa não ficasse suscetível às trocas de governo. Decidiu-se, ainda, que deveriam ser utilizadas normas de hierarquia inferior, como portarias e instruções normativas, como um mecanismo para atualização do programa, para ajustes de valores de benefícios ou de valores referenciais para caracterização da situação de pobreza. Até 2010 foram emitidas pelo Ministério de Desenvolvimento Social (MDS)<sup>41</sup> 16 portarias e 12 instruções operacionais<sup>42</sup>.

Na dimensão estruturante do direito, observa-se como estão articuladas as instituições que colaboram para a realização do programa. Há a articulação vertical, entre os municípios, estados e a União e, também a articulação horizontal, que é a necessária troca de informações entre os Ministérios da Cidadania, da Saúde e da Educação. Há também a articulação com outras instituições, cujos papéis são claramente definidos em lei, como a Caixa Econômica Federal e os órgãos de controle, como o Ministério Público, a Controladoria Geral da União e o Tribunal de Contas da União.

Na dimensão legitimadora, o direito estabeleceu espaços de vocalização de demandas e interlocução dos diferentes atores e, neste caso, os municípios tinham que criar Instâncias de Controle Social (ICS) para induzir a participação e outras atividades, a saber: acompanhamento cotidiano do cadastramento; gestão dos benefícios e condicionalidades; fiscalização das ações; esforço de identificação das famílias; avaliação dos serviços, apuração de denúncias e incentivo à participação. A legislação do PBF estabeleceu que a ICS teria igual quantidade de representantes do governo e da sociedade civil (assistência social, saúde e educação). Na prática, no entanto, a interlocução dessa política pública na maioria dos municípios tem ocorrido por meio dos Conselhos Municipais de Assistência Social, porque estes já existiam e a legislação não exigia que para aderir ao programa a prefeitura criasse um órgão.

Tudo ocorria como o planejado, mas, dada a necessidade de enfrentamento da emergência de saúde pública decorrente do novo Coronavírus e seus reflexos na economia nacional e na vida dos cidadãos, particularmente, aqueles que vivem na pobreza e extrema pobreza, os atores políticos foram impulsionados a repensar as escolhas e as estratégias de condução do PBF. Afinal, mudanças abruptas na ambiência externa carecem de reflexão sobre a eficácia e a efetividade das políticas públicas e, no dizer de Howlett (2013),

A implementação envolve muito mais que simplesmente a execução de decisões previamente tomadas [...] só pode ser compreendida e avaliada de modo significativo em termos da extensão de **atores políticos** presentes no subsistema político, do tipo de **recursos** que esses atores têm a seu dispor e da **natureza do problema** que eles estão tentando resolver e das **ideias** que têm sobre como lidar com ele, tudo isso no contexto do **regime político** em que eles estão inseridos (HOWLETT, 2013, p. 193, grifo nosso).

Em 30 de janeiro de 2020, a Organização Mundial da Saúde (OMS) declarou que o surto do novo Coronavírus constituía uma Emergência de Saúde Pública de

---

<sup>41</sup> Ministério responsável, à época, pelo programa.

<sup>42</sup> Vide anexo 1 de Weissheimer, citado na bibliografia.

Importância Internacional (ESPIL). Com a pandemia, a primeira preocupação dos agentes públicos brasileiros, obviamente, era apresentar regras de convivência social de acordo com o regulamento sanitário internacional, estabelecendo o isolamento; a quarentena; a realização compulsória de exames médicos; testes laboratoriais etc. Isso se deu através da edição da Lei nº 13.979, de 06 de fevereiro de 2020. A referida lei apontou no inciso II do § 2º do Art. 3º que, para efeito das ações necessárias, ficariam asseguradas às pessoas afetadas “*o pleno respeito à dignidade, aos direitos humanos e às liberdades fundamentais*”.

No âmbito do Ministério da Cidadania, em 20 de março de 2020, se publicava a Portaria nº 335, suspendendo-se os bloqueios e os cancelamentos dos benefícios do PBF por 120 dias<sup>43</sup>, já que com o isolamento social as crianças deixariam de ir à escola, as gestantes às palestras sobre aleitamento materno etc. O cumprimento às condicionalidades estava comprometido e, neste caso, não havia por que aplicar sanções. Nesse momento, o ministro da pasta já falava em incluir 1,2 milhões de famílias no programa.<sup>44</sup>

Além disso, atendendo a pedidos de governadores de sete estados do nordeste, o ministro Marco Aurélio Mello, do Supremo Tribunal Federal (STF), emitiu decisão liminar com validade para todo o país proibindo cortes no Bolsa Família, com o seguinte argumento: “Os dados sinalizam a tese jurídica veiculada e o dano irreparável a ensejar desequilíbrio social e financeiro, especialmente considerada a pandemia que assola o país”.

Decorridos dois meses da Lei nº 13.979 e com as consequências econômicas da pandemia, particularmente na renda do trabalhador, a Lei nº 13.982, de 2 de abril de 2020, veio a dispor sobre parâmetros de caracterização da situação de vulnerabilidade social para fins de elegibilidade ao benefício de prestação continuada (BPC), estabelecendo medidas excepcionais de proteção social, com a criação do “auxílio emergencial” ao trabalhador, conforme o Art. 2º, no valor de R\$600,00 (seiscentos reais) por um período de 3 (três) meses<sup>45</sup>. Ademais, a Lei nº 13.982/2020 estabelecia como requisito para o recebimento do benefício a necessidade de o trabalhador estar inscrito no CadÚnico até 20 de março de 2020 e que, nas situações em que fosse mais vantajoso, o auxílio emergencial substituiria, temporariamente e de ofício, o benefício do Programa Bolsa Família.

O Decreto nº 10.488, de 16 de setembro de 2020, no Art. 14, previu a prorrogação do benefício, com a concessão do auxílio emergencial residual (no valor de R\$300,00) aos beneficiários cadastrados e, alternativamente, ao beneficiário do Bolsa Família, assim como estabelecido na Lei nº 13.982/2020. Transcorridos alguns meses do início do pagamento dos benefícios, o referido decreto também estabeleceu que o calendário de pagamentos do auxílio emergencial residual seria idêntico ao calendário de pagamentos vigente para o Bolsa Família, o que não teria sido viável no momento da sua implantação.

Embora houvesse uma expectativa de suspensão do auxílio em 2020, o contexto social e político do país não favoreceu tal decisão e ele segue sendo pago até outubro de 2021. O Quadro 3, a seguir, apresenta os principais atos legais que

---

<sup>43</sup> O Ministério da Cidadania prorrogou por mais 180 dias a suspensão de revisões cadastrais já que devido a pandemia, muitas das condicionalidades, como a frequência escolar, não estavam sendo atendidas.

<sup>44</sup> “Com a inserção de mais 1,2 milhões de famílias, teremos cerca de 14 milhões de famílias beneficiadas, o maior número da história do programa”. Ministro Onyx Lorenzoni.

<sup>45</sup> O Decreto nº 10.488, de 16 de setembro de 2020, estabeleceu no Art. 3º o auxílio emergencial residual no valor de R\$300,00 (trezentos reais) a ser pago em até quatro parcelas mensais ao trabalhador beneficiário.

foram estabelecidos, no intuito de criar e orientar a implementação do Auxílio Emergencial (AE).

**QUADRO 3 – Principais atos legais sobre o auxílio emergencial**

<b>Ato Normativo</b>	<b>Descrição</b>
Lei nº 13.979, de 06/02/2020	Dispõe sobre as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus responsável pelo surto de 2019.
Lei nº 13.982, de 02/04/2020	Altera a Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, para dispor sobre parâmetros adicionais de caracterização da situação de vulnerabilidade social para fins de elegibilidade ao benefício de prestação continuada (BPC), e institui o “auxílio emergencial”.
Decreto nº 10.316, de 07/04/2020	Regulamenta a Lei nº 13.982, de 2 de abril de 2020, que estabelece medidas excepcionais de proteção social a serem adotadas durante o período de enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do Coronavírus (covid-19).
Lei nº 13.998, de 14/05/2020	Promove mudanças no auxílio emergencial instituído pela Lei nº 13.982, de 2 de abril de 2020; e dá outras providências.
Medida Provisória nº 1000, de 02/09/2020	Institui o “auxílio emergencial residual” para enfrentamento da medida de saúde pública, a que se refere a Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020.
Decreto nº 10.488, de 16/09/2020	Regulamenta a Medida Provisória nº 1000, de 2 de setembro de 2020, altera o Decreto nº 10.316, de 7 de abril de 2020, e dá outras providências.
Medida Provisória nº 1039, de 18/03/2021	Institui o Auxílio Emergencial 2021 para o enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do Coronavírus (Covid-19).
Decreto nº 10.661, de 26/03/2021	Regulamenta a Medida Provisória nº 1.039, de 18 de março de 2021, que institui o Auxílio Emergencial 2021.
Decreto nº 10.740, de 05/07/2021	Prorroga o Auxílio Emergencial 2021, instituído pela Medida Provisória nº 1.039 de 18 de março de 2021, por três meses.

FONTE: Próprio autor, 2021

O auxílio emergencial vem funcionando como um seguro temporário do trabalhador, tendo em vista a interrupção abrupta dos seus rendimentos decorrente da crise econômica que assolou o país. A existência de ferramentas já consolidadas na máquina pública e no processo de implementação e execução do PBF permitiu uma rápida articulação dos gestores para o pagamento do benefício.

O Decreto nº 10.316, de 7 de abril de 2020, regulamentou a lei de criação do auxílio, atribuindo competências ao Ministério da Cidadania (MC), gestor do CadÚnico e responsável pelo PBF, bem como, ao Ministério da Economia (ME), responsável pelas políticas públicas dirigidas ao trabalhador. O referido decreto estabeleceu todos os procedimentos necessários para viabilizar a implementação dessa política pública, criando uma base de dados comum e mais abrangente, agregando o CadÚnico e informações autodeclaradas dos beneficiários numa plataforma digital sob responsabilidade da Empresa Pública Federal de Processamento de Dados (DATAPREV), subordinada ao ME.

Cabe destacar, entretanto, que a urgência da revisão na política pública que estava em vigor, com a suspensão por exemplo das exigências de condicionalidades do PBF, bem como com a ampliação da população-alvo, incluindo trabalhadores informais, dentre outros, levou a uma série de questionamentos sobre a eficácia dos

resultados da política pública para aqueles que se encontram efetivamente em situação de vulnerabilidade.

Um levantamento feito com base em dados do Ministério da Cidadania e do Tribunal Superior Eleitoral (TSE), mostra que a flexibilização da política deu margem a fraudes e onerou os cofres públicos. Dados divulgados na mídia em período pré-eleitoral apontavam: “o Paraná tem 70 candidatos que irão concorrer nas eleições de 2020 que receberam auxílio emergencial e declararam pelo menos R\$1 milhão em bens”<sup>46</sup>.

A questão que se coloca, portanto, é que problemas diferentes devem apontar para soluções distintas. Nesse sentido, entende-se que a política pública com foco na proteção assistencial das famílias não deve produzir os mesmos efeitos esperados da política pública que garanta a proteção social dos trabalhadores. Em 2010, Weissheimer destacava,

É crescente o reconhecimento internacional do papel das políticas sociais, em especial do Bolsa Família, na organização das políticas públicas e seu impacto na promoção do desenvolvimento sustentável. Um exemplo desse movimento é a interlocução que estamos mantendo com a Organização Internacional do Trabalho – OIT, a partir de uma reflexão em torno da complementaridade das políticas sociais e políticas trabalhistas (WEISSHEIMER, 2010, p. 19).

Embora complementares, o PBF e o AE nasceram visando públicos-alvo distintos (famílias e trabalhadores). A criação do auxílio emergencial colocou um holofote na política social em vigor, por outro lado, deu margem à reflexão sobre como agregar as pessoas atingidas pelas mudanças no mercado de trabalho. Anderson (2015, p. 296) afirma que “diferentes avaliadores, dependendo de seus valores ou critérios, podem chegar a conclusões profundamente divergentes sobre os méritos da mesma política” ou mesmo propor outras soluções. Eis aqui a essência do debate que se apresenta quando surgem novas propostas de programa para substituir o PBF.

A ideia de revisão do PBF tomou força após a criação do auxílio emergencial. No mês de agosto de 2020, o ministro da Economia, Paulo Guedes, anunciou a criação do *Programa Renda Brasil*, um novo programa de renda mínima do Governo Federal que iria agregar o Programa Bolsa Família com o Abono Salarial e mais dois ou três outros programas. Disse que o valor médio do benefício iria aumentar e haveria aumento no número de beneficiários. Disse, ainda, que nem todo o beneficiário do auxílio emergencial se encaixaria nos requisitos do novo programa.

No mesmo período, um grupo de pesquisadores e acadêmicos se reuniu para fazer o diagnóstico da situação (conjugação do PBF com o AE) e uma proposta de *Programa de Responsabilidade Social* (BOTELHO, 2020), elaborando inclusive documentos com justificativas para uma Proposta de Emenda Constitucional (PEC) e para o Projeto de Lei (PL). De acordo com Anderson (2015), muitas avaliações de políticas são realizadas por atores não governamentais (acadêmicos e centros de pesquisa, organizações privadas de pesquisa, grupos de pressão, organizações de interesse público etc.) e essa dinâmica faz parte do jogo político até que uma política pública se estabilize.

Em seguida, o governo passou a chamar o novo programa de *Renda Cidadã*. Fato é que, para encontrar a solução para o problema social e econômico a que se propõe, há muitas ideias em discussão. Segundo Anderson,

---

<sup>46</sup> Matéria dos jornalistas Wesley Bischoff e Fernando Castro, G1 PR e RPC Curitiba – Ponta Grossa.

A maioria de nós pode identificar prontamente uma série de políticas governamentais que consideramos perdulárias, desnecessárias ou ingeridas porque ofendem nossas inclinações ideológicas. Outros, entretanto, podem não compartilhar nossas crenças e, em vez disso, podem ver essas mesmas políticas como necessárias e desejáveis, talvez precisando de alguma mudança ou melhoria, mas no geral vale a pena mantê-las. Talvez essas pessoas se beneficiem diretamente das políticas. Ou sua ideologia pode informá-los de que tais políticas são usos louváveis do poder governamental. Assim como a maioria das políticas surge de conflito, também haverá desacordo sobre seu valor e retenção. Se a crítica e a oposição a uma política se tornarem suficientemente fortes para que os formuladores de políticas se sintam impelidos a agir, é mais provável que uma política seja alterada do que encerrada.<sup>47</sup> (ANDERSON, 2015, p.322).

Há por detrás dessa política pública uma questão de natureza moral. Muitos autores se referem à erradicação da pobreza e da desigualdade no Brasil como uma dívida histórica a ser paga. Vale lembrar que, no início da década de 1990, o então senador Eduardo Suplicy, do Partido dos Trabalhadores (PT-SP), já propunha a instituição de um programa de renda mínima.<sup>48</sup> Nesse momento de definição do novo programa, é importante lembrar que “as políticas públicas distribuem vantagens e desvantagens, custos e benefícios. Aqueles que pagam os custos das políticas muitas vezes não se beneficiam delas e vice-versa. Em outras palavras, as políticas têm consequências distributivas importantes”. (ANDERSON, 2015, p. 313).

Os atores políticos também deveriam estar atentos às estratégias de lançamento do programa, pelo fato de estar às vésperas das eleições municipais e na ocasião em que o Congresso discutia o orçamento da União para o exercício de 2021. Desse modo, o que poderia ser uma discussão mais técnica passou a ser extremamente problematizada e o debate se tornou mais político e de natureza econômica.

Em 28 de setembro de 2020, o Governo veio à público para apresentar suas ideias sobre fontes de financiamento no Orçamento 2021 para o *Renda Cidadã*, esclarecendo que viriam dos recursos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), do congelamento de salários de aposentados e pensionistas e dos precatórios. Para tal, uma PEC Emergencial iria prever este financiamento.

A despeito dos detalhes do programa ainda não serem amplamente conhecidos, tal revelação causou muita controvérsia. As ideias foram criticadas tanto pelo mercado quanto por parlamentares. Falou-se em “pedalada fiscal”, “inconstitucionalidade”, “uma forma de driblar a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF)” etc. O presidente Jair Bolsonaro logo se posicionou pelas redes sociais, dizendo ter cancelado o programa.

O senador Marcio Bittar (MDB/AC), relator do *Programa Renda Cidadã* no Congresso, adiou para depois das eleições a apresentação do projeto, dizendo:

A eleição não é um bom conselheiro. Muitos deputados, senadores estão muito envolvidos com isso. Então é melhor passar esse momento para que a gente sente à mesa de novo. Todos que precisam responder a essa questão e chegarmos a um consenso. Então é melhor esperar mais um pouco, mas pode trazer todos aqueles que são fundamentais para que isso seja aprovado. (BITTAR, MDB/AC).

---

<sup>47</sup> Essa e as demais citações do referido autor serão apresentadas por tradução livre.

<sup>48</sup> Em seu primeiro mandato como senador, apresentou projeto de lei (PLS 80/91), instituindo o Programa de Garantia de Renda Mínima (PGRM).

A polêmica se estendeu ao longo do mês de outubro. Temendo a reação do mercado acerca do pretense uso de verba de precatórios para o novo programa social, Guilherme Afif Domingos, assessor especial do Ministro Paulo Guedes no Ministério da Economia, disse: “Nós não vamos postergar dívida para arrumar dinheiro para programas sociais. Porque esses programas vão ter cunho permanente e essa postergação de dívida tem um caráter provisório. Vai descascar no orçamento. Portanto, é uma proposta esdruxula que não tem cabimento”.

Por sua vez, o presidente da Câmara dos Deputados à época, Rodrigo Maia, disse que não pretendia estender o prazo do decreto que autorizou a União a não cumprir a meta fiscal prevista para 2020 e elevar gastos públicos para financiar as ações de enfrentamento à crise gerada pela pandemia.

Vê-se, portanto, que a revisão do Programa Bolsa Família estava na agenda política e as mudanças propostas também tinham efeitos simbólicos. No dizer de Anderson (2015),

A análise e avaliação das políticas públicas geralmente se concentram no que os governos realmente fazem, porque e com quais efeitos materiais, mas, declarações de política ou intenções de líderes políticos também podem produzir efeitos políticos em função das crenças, atitudes e aspirações populares para sua eficácia. Não devemos, no entanto, negligenciar os aspectos simbólicos do governo, apesar de sua natureza intangível e nebulosa. A retórica do governo – o que os governos dizem, ou parecem dizer – é claramente um assunto necessário e adequado para o analista de política. (ANDERSON, 2015, p. 295)

Fato é que não houve coalisão dominante em defesa de uma ou outra proposta que permitisse a tomada de decisão no ano de 2020, ficando a reformulação da política pública para 2021.

Visando a eleição presidencial de 2022, cujo ex-presidente Luiz Inácio Lula da Silva, do partido dos trabalhadores, será o principal adversário do atual presidente, Jair Bolsonaro (sem partido), o Executivo federal retoma a ideia de trocar o nome do Programa Bolsa Família para “Auxílio Brasil”, já que o PBF traz consigo a marca da gestão petista. Ademais, a proposta da atual gestão é aumentar significativamente o valor do benefício<sup>49</sup> e o número de beneficiários, a partir da implementação do novo programa prevista para novembro de 2021.

### **Considerações Finais**

A erradicação da pobreza e da desigualdade deve ser tomada como um valor socialmente partilhado, para a garantia de direitos humanos fundamentais da pessoa humana e o alcance da justiça social. Não há quem questione que impor ao homem uma condição desumana de sobrevivência é extremamente injusto e, disso decorreu o consenso de que a justiça distributiva adotada no PBF era um caminho viável. Ademais, o aprendizado coletivo acerca das alternativas para que uma política pública produza resultados efetivos também deve ser objeto de atenção dos agentes públicos comprometidos com os impactos da política.

O ano de 2021 iniciou com o estigma da segunda onda e o aumento da curva de mortes no Brasil por conta da pandemia, por outro lado, também trouxe a esperança da vacinação, embora em proporções populacionais modestas. No âmbito político, havia os que defendiam o retorno do auxílio emergencial à população menos

---

<sup>49</sup> Os estudos da equipe econômica do atual governo indicam que a nova proposta vai pagar valores que variam de R\$150,00 a R\$375,00 a depender do perfil do beneficiário. Deste modo, a média atual paga pelo PBF deve aumentar de cerca de R\$192,00 para R\$300,00.



assistida até que as conjunturas de saúde pública e econômica indicassem algum sinal de melhora; havia também aqueles que, como o Presidente da República<sup>50</sup>, entendiam que o auxílio deveria permanecer suspenso.

Fato é que o Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA) para o exercício 2021, manteve o Programa Bolsa Família contemplando um aumento de cerca de 20% no seu orçamento. Também não houve possibilidade de descontinuar o Auxílio Emergencial. Desse modo, nota-se uma mudança no discurso do atual presidente, visando as eleições de 2022. Sua nova estratégia política é apresentar, um novo programa de transferência de renda do Governo Federal que substitua o Bolsa Família e que possa ser associado à sua imagem.

Para Coutinho (2013), o Direito tem um papel fundamental no desenvolvimento e é um permanente alocador de riquezas e de oportunidades.

A compreensão da história e da configuração social presente de determinado país ou sociedade pode se beneficiar de uma reconstrução *jurídico-redistributiva*, feita com o objetivo de esclarecer, entre outras coisas, que grupos ou classes sociais foram privilegiados (ou preteridos) pela edição de certas leis ou pela implementação adequada ou enviesada de certas políticas públicas (COUTINHO, 2013, p. 97).

Segundo Weissheimer (2010, p. 19), “o Bolsa Família não é o programa mais importante em termos de volume de recursos investidos, mas talvez seja o de mais impacto na vida cotidiana de milhões de pessoas que tinham muita dificuldade para colocar comida na mesa”. Não há dúvidas de que o PBF se consolidou como um caminho sustentável de combater a pobreza no Brasil. Ele está na agenda política e sua revisão é inevitável. Segundo Tapia (2008),

Em determinados momentos de dramáticas mudanças externas podem criar-se janelas de oportunidades para reformas e alteração de paradigma. Em suma, o corporativismo evolutivo sugere que sob determinadas condições os processos de aprendizado institucional e social se desenvolvem contestando a lógica inercial das instituições, abrindo espaço para novos paradigmas de políticas, que se traduzem numa redefinição dos interesses dos atores, para os quais o jogo estratégico dos atores sociais é crucial. (TAPIA, 2008, p. 260).

Tapia (2008, p. 259) acrescenta que “reformas políticas são muito dependentes de diagnósticos efetivos e do papel das ideias na competição pelo poder. Uma reorientação política requer uma coalizão de reivindicações, que mina considerações judiciosas sobre a experiência de fazer políticas”.

O detalhamento do novo programa ainda não foi anunciado formalmente pelo Governo, se diz, entretanto, que ele deve unir iniciativas já existentes e estimular a capacitação profissional de beneficiários, por exemplo. Mudanças incrementais sempre são observadas nas políticas públicas que se estabeleceram por um período significativo como um caminho viável para a solução de um problema.

Quanto às questões de focalização, controle e monitoramento da política pública, no entanto, é preciso definir com cautela. As condicionalidades impostas à população beneficiária do PBF, por exemplo, só são possíveis a partir de evidências empíricas medidas por indicadores históricos, produzidos por instituições idôneas de

---

<sup>50</sup> No dizer do presidente Jair Bolsonaro, “auxílio não é aposentadoria”, “a palavra é emergencial. O que é emergencial? Não é duradouro, não é vitalício, não é aposentadoria. Lamento muita gente passando necessidade, mas a nossa capacidade de endividamento está no limite”.

pesquisa, que comprovam as correlações de variáveis que refletem as situações cotidianas da população. Sendo assim, espera-se que as polêmicas e a retórica dos atores políticos se transformem em mudanças sustentáveis e produzam resultados efetivos no combate à pobreza e à desigualdade no Brasil.

## Referências

ANDERSON, James E. **Public Policymaking**. Stamford: Cengage, 2015.

BOTELHO, Vinícius. *et al.* **Programa de Responsabilidade Social**: diagnóstico e proposta. São Paulo: Centro de Debates de Políticas Públicas, disponível em <https://cdpp.org.br/pt/2020/09/18/programa-de-responsabilidade-social-diagnostico-e-proposta-2/>, consultado em 18 de setembro de 2020.

CAPELLA, Ana Cláudia Niedhardt; BRASIL, Felipe Gonçalves. Subsistemas, comunidades e redes para a análise da participação no processo de políticas públicas. **Revista Brasileira de Políticas Públicas**, Brasília, v.4, n.2, 2014, p. 64-79.

COUTINHO, Diogo R. **Direito, Desigualdade e Desenvolvimento**. São Paulo: Saraiva, 2013.

HOWLETT, Michel; RAMESH, M.; PERL, Anthony. **Políticas Públicas**: seus ciclos e subsistemas. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

PNUD. Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. Além do rendimento, além das médias, além do presente: desigualdades no desenvolvimento humano do século XXI. Nova Iorque: **Relatório do Desenvolvimento Humano 2019** (Síntese), dezembro de 2019.

TAPIA, Jorge R. B, GOMES, Eduardo R. Ideias, interesses e mudanças institucionais. São Paulo: **Revista Tempo Social**. vol.20 no.1, pp. 239-264, 2008.

WEISSHEIMER, Marco Aurélio. **Bolsa Família**: Avanços, limites e possibilidades do programa que está transformando a vida de milhões de famílias no Brasil. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2010.

## CAPÍTULO 08:

### TOBIAS BARRETO: UM DOS GRANDES NOMES DA FACULDADE DE DIREITO DO RECIFE<sup>51</sup>

*TOBIAS BARRETO: UNO DE LOS MAYORES NOMBRES DE LA FACULDAD DE DERECHO DEL RECIFE*

*TOBIAS BARRETO: ONE OF THE GREATEST NAMES OF THE RECIFE LAW SCHOOL*

**Rodrigo Freitas Palma<sup>52</sup>**

Orcid: <https://orcid.org/0000-0003-0219-5502>

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/2262312507706999>

Faculdade Processus, DF, Brasil

E-mail: [rodrigo.palma@institutoprocessus.com](mailto:rodrigo.palma@institutoprocessus.com)

#### **Resumo**

O presente artigo tem por objetivo estudar a contribuição do jurista Tobias Barreto ao desenvolvimento de arrojados estudos teóricos no âmbito da Faculdade de Direito do Recife em seus primeiros anos de existência.

**Palavras-chave:** Tobias Barreto. Faculdade de Direito do Recife. juristas brasileiros. Brasil Imperial e Cursos de Direito no Brasil.

#### **Resumen**

*Este artículo tiene como objetivo estudiar la contribución del jurista Tobias Barreto al desarrollo de estudios teóricos audaces en el ámbito de la Facultad de Derecho de Recife en sus primeros años de existencia.*

**Palabras-chave:** Tobías Barreto. Faculdade de Derecho del Recife. juristas brasileños. Brasil Imperial y Cursos de Derecho en Brasil.

---

<sup>51</sup> O presente artigo, com pequenos e breves ajustes, foi publicado na Revista IADF – Instituto dos Advogados do Distrito Federal, nr.04 (2019), pp.335-350. Este estudo é dedicado, agora, à saudosa memória do Prof. Jaci Fernandes de Araújo, com quem tive o privilégio de manter grandes colóquios sobre Tobias Barreto, o jurista em tela. O capítulo em questão contou com a revisão do autor e a diagramação do Prof. Danilo da Costa.

<sup>52</sup>Rodrigo Freitas Palma é Advogado em Brasília. Mestre em Ciências da Religião e Especialista em Relações Internacionais pela Pontifícia Universidade Católica de Goiás (PUC-GO). Especialista em Direito Militar pela Universidade Castelo Branco. Especialista em Docência Universitária pelo UNICEUMA. No Distrito Federal atua como Professor de História do Direito e de Introdução ao Estudo do Direito pelo Centro Universitário Euro-Americano (UNIEURO). Foi também Professor das cátedras História do Direito, Direito Romano e Introdução ao Estudo do Direito pela Universidade Católica de Brasília (2015-2018). Na Faculdade Processus, é Professor de História do Direito e de Antropologia Jurídica, onde igualmente atua na condição de Coordenador do Curso de Direito. Membro do IATF (Instituto dos Advogados do Distrito Federal). Membro Consultor da Comissão de Ensino Jurídico da OAB-DF (2020-2021). É autor das obras “*História do Direito*” (Editora Saraiva, 8 edição, 2019); “*Antropologia Jurídica*” (2019); “*Direito Militar Romano*”, “*Direito Hebraico*” (2 ed) e “*O Julgamento de Jesus Cristo: Aspectos Histórico-Jurídicos*”. (4 ed.)

## **Abstract**

*This article aims to study the contribution of jurist Tobias Barreto to the development of bold theoretical studies within the Recife Faculty of Law in its first years of existence.*

**Keywords:** *Tobias Barreto. Recife Law School. Brazilian jurists. Brazilian Empire and Brazilian Courses of Law.*

### **1.1. Introdução**

A desvinculação dos laços políticos que nos prendiam à Portugal exigiu das autoridades governamentais do Brasil-Imperial (1822-1889) que adotassem um rol de medidas a fim de redimensionar a atuação das carreiras jurídicas no país, considerando que até então, os interessados em tornarem-se bacharéis em Direito se obrigavam a singrar os mares em busca do conhecimento legal almejado, cujo destino, na grande maioria dos casos, era a reputada formação oferecida nas arcadas de Coimbra.

O presente artigo tem por escopo analisar o momento em que se deu essa ruptura, não apenas aquela que nos é naturalmente imposta pela distância geográfica que separam estes dois mundos, mas também, aquela outra, no plano da intelectualidade. Nesse sentido, pelo teor das discussões travadas na Assembleia Constituinte de 1823, logo se viu que a matriz curricular adotada nos cursos jurídicos lusitanos não nos serviria de base, e, tampouco, de referência à elaboração das diretrizes nacionais concernentes ao assunto em específico. No contexto em questão, sobressaem-se alguns vultos, que muito laboraram para a imediata criação e estabelecimento de, pelo menos e inicialmente, duas faculdades de Direito no Brasil. Um deles foi, certamente, o nome de José Feliciano Fernandes Pinheiro, que em muito se antecipou a esta necessidade, tendo, para tanto, se esforçado para concretizar em solo pátrio, o início da ministração das aulas pelos mais proeminentes juristas em atividade entre nós.

Por fim, veremos o despontar fulgurante da Faculdade de Direito do Recife, a priori, instalada em Olinda. De seu efervescente ambiente acadêmico surgiria a magnificência de Tobias Barreto, representante mor de um movimento que cada vez mais nos separava da mentalidade jurídica portuguesa e francesa. Ora, sabe-se que o celebrado jurista piauiense seria o responsável pela introdução das primeiras leituras jurídico-antropológicas germânicas, propondo, assim, uma nova maneira de conceber o Direito. Destarte, ousou a Escola do Recife de lograr romper com antigas e arraigadas tradições inerentes a práxis jurídica diária, quebrando os paradigmas culturais impostos pela historicidade, desconstruindo padrões e ritos ditados no universo da legalidade por uma ortodoxia excessiva, vetusta e por vezes, de origem medieval ao irradiar, desta forma, uma nova percepção da cultura jurídica ocidental.

### **1.2. O Destacado Papel de José Feliciano Fernandes Pinheiro no Processo de Criação dos Cursos de Direito no Brasil e a Influência nos Primeiros Anos Herdada das Arcadas de Coimbra na Construção do Pensamento Acadêmico Nacional**

O processo que culminou na criação dos Cursos de Direito no Brasil no ano de 1827 obedeceu a um contexto histórico e cultural específico, que encontra suas mais remotas reminiscências na experiência acadêmica lusitana. Em vista disso sabe-se que, antes mesmo de os movimentos em diversos segmentos da sociedade fluir como rio caudaloso em terras pátrias rumo à completa independência, já se podia perceber entre diversos setores da intelectualidade, uma bem-orquestrada tentativa de

transferir a produção do saber para o ambiente nacional, não obstante tais intentos terem se esvaído em meio às dissensões entre as duas nações, que, por conseguinte lograram na desvinculação dos laços políticos mantidos com Portugal.

Tanto é verdade que, no final do ano de 1821, alguns deputados paulistas chegaram até mesmo a apresentar à Assembleia Constituinte de Lisboa um ousado projeto, que tinha por objeto o estabelecimento de uma Universidade Brasileira, a ser instituída e moldada segundo os ditames que emanavam das arcadas do conhecimento da legendária Universidade de Coimbra. Segundo o plano inicial, três Faculdades deveriam ser primeiramente instaladas, quais sejam elas, uma de Filosofia, a outra de Jurisprudência e a última delas a de Medicina. Vale notar que o nome de um de seus mais ilustres entusiastas, que posteriormente exerceria papel preponderante ao trazer em definitivo o estudo da Ciência Jurídica para nosso solo, estava presente naquela comissão: José Feliciano Fernandes Pinheiro (1774-1847). Os demais eram José Arouche de Toledo Rendon (1756-1834), Francisco Muniz Tavares (1793-1876) e Antônio Carlos Andrade e Silva (1773-1845), irmão de José Bonifácio (MARTINS, 2012, p.44-45).

Nesse íterim, pode-se afirmar seguramente que o lastro deixado pelo peso das lições extraídas dos mestres de Coimbra na construção da mentalidade jurídica nacional, pelo menos nos primeiros séculos de história, é algo difícil de ser mensurado. Não foram poucos, afinal, os juristas brasileiros formados pela mais célebre academia de Direito portuguesa. Árdua tarefa também seria tentar delimitar os contornos da influência do aprendizado na Europa nos destinos políticos do Novo Mundo. Ora, sabe-se, afinal, que a maioria dos artífices da Inconfidência Mineira sentou-se nos bancos daquela reputada, conhecida e disputada Faculdade de Direito ibérica.

A predileção brasileira por Coimbra se explica, em primeiro plano, pela colonização que nos legou a cultura e o idioma facilitador dos estudos. Em segundo, por tudo o que representava esta instituição nos meios acadêmicos do Velho Continente, sua fama, suas glórias intelectuais que contribuíram para a grandeza do espírito humano e a certeza de se conceder uma sólida formação aos que ingressam em suas portas. E, por fim, como bem destacou a literata Maria Aparecida RIBEIRO, porque “...ainda assim estudar em Coimbra era o que faziam os filhos de portugueses, pois que a universidade brasileira engatinhava e, às vezes, era mais fácil chegar à Europa que deslocar-se no próprio Brasil” (RIBEIRO, 2012, p.82).

José Feliciano Fernandes Pinheiro, por sua vez, fez grande e notória trajetória como homem público no Brasil, no final do período colonial e início do imperial. Nascido em Santos, litoral de São Paulo, desenvolveu sua carreira política na Província do Rio Grande do Sul, onde veio a falecer. Todavia coube-lhe o destino de defender, junto à Assembleia Nacional Constituinte de 1823, a criação dos Cursos de Direito no Brasil. Ocorre que, com a independência deflagrada às margens do riacho chamado Ipiranga e, pelo menos naquele conturbado momento, os brasileiros se ressentiam da falta de ambiente propício para levarem adiante seus estudos em terras lusas, temendo lá serem hostilizados. Daí o mote que justificou a proposta de Pinheiro que sabia que, a partir de então, o país precisaria de bacharéis doutos e versados em cultura jurídica formados agora única e exclusivamente por instituições nacionais.

Decorrida esta primeira fase, passou a dita Assembleia Constituinte a discutir, basicamente, duas questões. Os deputados, ao que parece, na sessão do dia 27 de agosto de 1823 se perderam em debates sobre a utilidade dos estudos de Direito Romano. Houve quem sustentasse a tese de que a matéria era ensinada em Coimbra com certa “demasia”. Pelo menos assim se pronunciou o deputado Araújo Lima. Já

Silva Lisboa, após ser criticado, expôs suas razões uma vez mais, explicitando seu parecer:

Não recomendei excessos em estudos do Direito Romano, tais como ordenam os estatutos de Coimbra, onde se determinam sete cadeiras de tal direito. Talvez em lugar de algumas, bastaria uma de exposição do dito código francês, notando o professor judicioso as suas aberrações, como declarar o casamento um contrato civil, o que é gravíssimo erro, por dessagrar o matrimonio, ou a sociedade conjugal, que o nosso Salvador especialmente honrou, como sendo um meio de legitima propagação da espécie humana. (ANNAES DO PARLAMENTO BRAZILEIRO: ASSEMBLÉA NACIONAL CONSTITUINTE DE 1823, Tomo 4, 1874, p.143).

Um segundo aspecto das controvérsias que tiveram lugar naquela ocasião diz respeito ao local da instalação das Faculdades de Direito a serem criadas no Brasil. Antes da derradeira decisão por Olinda e São Paulo, surgiram também outras propostas. Os parlamentares Montesuma e Silva Lisboa queriam que a escola tivesse como sede a Bahia, pela tradição em estudos jurídicos e por ser esta a província que havia enviado mais alunos à Coimbra naqueles dias. Foram acompanhados, nesse sentido, por Pereira da Cunha, que ressaltou a excelente localização geográfica, as facilidades portuárias e o cosmopolitismo de Salvador. Além desta, o mesmo Silva Alencar defendia o Rio de Janeiro como a cidade a ser escolhida, especialmente pela infraestrutura deixada pela Coroa Portuguesa desde 1808. Arouche e Rendon fizeram a opção por São Paulo e Olinda, pois estas duas cidades estariam, consecutivamente, à serviço das províncias das regiões sul e do norte. Teixeira de Gouveia, por sua vez, não via necessidade alguma em serem definidas duas, mas uma única localidade, que a seu juízo dever ser Mariana, em Minas Gerais. Por fim, Carneiro da Cunha entendia que a referida escolha deveria necessariamente pairar sobre a Paraíba. (ANNAES DO PARLAMENTO BRAZILEIRO: ASSEMBLÉA NACIONAL CONSTITUINTE DE 1823, Tomo 4, 1874, p.139-145).

A prematura dissolução daquela Assembleia Constituinte, porém, carreou consigo temporariamente o intento do historiador, que veria seu desiderato adiado, ainda que por poucos e breves anos. Já na condição de Ministro da Justiça no ano de 1827, finalmente, por meio da Carta de Lei de 11 de Agosto de 1828, determinou a criação de dois Cursos de Direito, um na cidade de Olinda e o outro em São Paulo capital. Despontava assim, em nosso horizonte, pela primeira vez, a construção da história do ensino jurídico com viés exclusivamente pátrio.

### **1.3. A Matriz Curricular Inaugural das Faculdades de Direito de Olinda e São Paulo**

Os debates sobre a composição da matriz curricular dos primeiros Cursos de Direito no Brasil já havia sido objeto de deliberação dos trabalhos levados à cabo pela própria Assembleia Constituinte de 1823. Em muitos aspectos e desde pronto, pode-se perceber a partir da entrada em vigor da festejada Lei de 11 de agosto de 1827 (COLLECÇÃO DAS LEIS DO IMPÉRIO DO BRAZIL DE 1827 - PARTE PRIMEIRA, 1878, p.4-5) uma certa autonomia no processo de definição das disciplinas a comporem o itinerário dos bacharelados. Nesse sentido, afortunadamente, optou-se pela concepção de um curso distanciado das bases teóricas de Coimbra, onde se concedia ênfase no ensino dos Direitos Romano e Canônico, que se considerou exagerada por aqui. Tal postura ideológica assumida pela política nacional refletia a grande influência que as ideias liberais granjeavam entre nós.

A formação se daria em cinco anos. Entretanto, a educação jurídica poderia ser continuada por todos aqueles que almejassem o grau de Doutor, que cumprissem com as formalidades para tanto ‘especificadas nos Estatutos’ (universitários), o que os habilitaria para o ingresso na As cátedras foram assim distribuídas: (Primeiro e Segundo anos [Direito Natural, Direito Público, Análise da Constituição do Império, Direito das Gentes e Diplomacia]); Terceiro Ano ([Direito Pátrio Civil e Direito Pátrio Criminal com a Teoria do Processo Criminal; Quarto Ano ([Direito Pátrio Civil e Direito Mercantil e Marítimo]) e, por fim, no Quinto Ano ([Economia Política e Teoria e Prática do Processo Adotado pelas Leis do Império]). Para ministrá-las foram nomeados nove “lentes” (ou seja, doutos professores) e cinco outros auxiliares. A aposentadoria se daria com a prestação e vinte anos de serviços, mantidos os ordenados integrais referentes ao período em que estes estiveram na ativa, e que eram equivalentes aos salários dos Desembargadores dos Tribunais de Relação.

Os estudos começavam bastante cedo, podendo os jovens interessados se matricular já aos quinze anos completos, desde que os mesmos comprovassem, mediante a apresentação de certidão de nascimento, de fato possuírem tal idade. Além disso exigia-se deles, à título de pré-requisito para o ingresso na academia de Ciências Jurídicas e Sociais, o conhecimento prévio das seguintes matérias: Língua Francesa, Gramática Latina, Filosofia Racional e Moral e Geometria.

#### **1.4. Os Primeiros Anos da Escola de Direito de Olinda à Transferência para o Recife**

Determinada a criação dos Cursos de Direito no Brasil, por intermédio da Carta de Lei de 11 de agosto de 1807 e, uma vez superadas todas as divergências relativas às cidades-sede das referidas escolas, sabe-se que a escolha finalmente pairou sobre Olinda e São Paulo. A definição obedecia à critérios de ordem geográfica, pois enquanto a primeira assumia a missão de atender aos alunos do norte, a segunda se encarregaria de congregar os interessados da região sul. Falemos logo a seguir, pois, da primeira delas, objeto de nossa análise.

As sessões que tiveram lugar na Assembleia Nacional Constituinte de 1823 para a discussão acerca da viabilidade sempre mostraram uma preocupação que norteava os políticos da época, qual seja, a questão de custos com a implantação. Defendia-se a ideia de que os gastos deveriam ser reduzidos ao máximo em função da adequação das despesas que se fariam necessárias ao orçamento do país recém-liberto dos ditames de Portugal. Afora, mais do que nunca, o início das aulas e implementação dos cursos se fazia urgente, na medida em que a trajetória do Direito pátrio iniciava-se com todo o vigor a partir da outorga da Constituição Imperial de 1824 pelo cetro de D. Pedro I. Ou seja, precisávamos com urgência de juristas, doutrinadores e toda a mão de obra que os operadores jurídicos podem oferecer a um Estado de grandes dimensões territoriais, jovem e carecedor do enfrentamento de grandes desafios.

Assim, aos 15 de maio de 1828 definiu-se que o Mosteiro de São Bento, em Olinda, graças ao auxílio advindo da Igreja Católica, serviria de base para um dos cursos no Nordeste brasileiro. A aula magna, ministrada pelo Dr. José Lourenço Ribeiro, foi ministrada aos 2 de junho daquele mesmo ano. À época, a instituição contava com 41 estudantes matriculados. A transferência para o Recife ocorre em 1854, não sem causar grande relutância, dissabores e insatisfação aos olindenses. De qualquer modo, e, a partir de então, estava a faculdade de Direito instalada à Rua do Hospício, tendo lá mesmo permanecido não sem alguma precariedade até o ano de 1911, quando, novamente, seria transportada para o lugar definitivo onde se encontra até os dias atuais. Assim, logo no início do século XX, tratava-se, enfim, de

coroar a instituição de merecido prédio, uma construção que faz jus à imponente de sua grandiosa história. Definir o rol dos ilustres nomes que agigantaram a Faculdade de Direito do Recife seria uma tarefa árdua, pois a casta de juristas, literatos e intelectuais de toda ordem presentes neste itinerário é imensa. Fiquemos, pois, com a graça de três deles, os quais foram os primeiros a despontar: Tobias Barreto, a quem jamais poderíamos olvidar, Clovis Beviláqua, autor de nosso primeiro Código Civil e Silvio Romero.

### **1.5. Tobias Barreto (1839-1889): Um dos Mais Notáveis Vultos da Faculdade de Direito do Recife**

Estabelecer o rol completo dos juristas e intelectuais provenientes das arcadas da legendária Faculdade de Direito do Recife consiste numa das tarefas mais ingratas a quem quer que se dedique ao tema. Como é sabido, há sempre o risco iminente de se olvidar de algum nome de destaque, que seja igualmente merecedor de despontar na listagem que se produz. Assim sendo, e, não obstante à certeza de que inúmeros outros doutrinadores, poetas, escritores e profissionais dos mais destacados que poderiam abrilhantar tal roteiro, adiantamos que escolhemos por hora referendar a contribuição de apenas de um deles: Tobias Barreto.

Tobias Barreto (1839-1889) nasceu em Vila de Campos do Rio Real, no Sergipe. Hoje, em sua homenagem, a cidade leva seu nome. Trata-se de um dos maiores ícones da Faculdade do Recife, cuja história se confunde com a da própria instituição onde estudou e desenvolveu sólida carreira. Além de jurista e controvertido filósofo, Barreto notabilizou-se como poeta, tendo, inclusive, se tornado membro da Academia Brasileira de Letras. Entretanto, pelo menos por hora, não nos debruçaremos neste assunto, qual seja, a contribuição de Barreto neste campo. De todo modo, foi ele uma presença sempre fulgurante nos círculos acadêmicos de sua época, um grande expoente da intelectualidade do Nordeste brasileiro, um homem de espírito aberto a novas ideias e tendências e profundamente avesso aos porões empoeirados em que a Ciência Jurídica brasileira vivia encerrada.

Para muitos, sua incontestável admiração pela cultura germânica era incompreensível, excêntrica, descabida e mesmo, alvo de comentários jocosos. De todo modo, vale notar que até hoje não se sabe como, um homem nascido e criado no interior deste país, longe dos grandes centros, sem acesso à informação, conseguiu ter aprendido já naqueles dias (século XIX), sem qualquer auxílio, com tanta sagacidade e de forma tão convicta, como o autodidata brilhante que ele sempre foi, a língua de Goethe. Não se olvide que ele chegou a publicar alguns exemplares e números do periódico que intitulou *Deutscher Kampfer* (“Lutador Alemão”) no tempo em que viveu em sua saudosa cidade de Escada.

De todo modo, Tobias Barreto soube explorar com maestria a vetustez do festejado Código Civil Francês de 1804 – o célebre *Code Napoléon*, mantendo-se desconfiado do papel “modernizador” atribuído pelo impacto da cultura parisiense no universo latino-americano, especialmente, entre as jovens nações independentes do Cone Sul, ainda profundamente carecedoras de uma identidade própria, que as definisse no ambiente das relações internacionais.

E nesse mesmo sentido, propondo-nos certo distanciamento de tudo aquilo que julgava obsoleto e ultrapassado em termos legais, o jurista sergipano presta-nos talvez, aquela que foi a sua maior e mais singular contribuição. Assim, quando dizemos que o ícone da Faculdade do Recife possuía predileção pela cultura germânica, que de tão profunda extrapolava certamente o universo jurídico, queremos inferir que Tobias Barreto não necessariamente mantinha-se fielmente alinhado ao



positivismo enunciado nas lições de Auguste Comte (portanto francês). Sua preferência ia de encontro às leituras antropológicas realizadas por Albert Hermann Post (1839-1895), um famoso magistrado alemão que desempenhou suas funções na cidade de Bremen. Sob tal viés, é bem possível que o pensamento de Barreto esteja calcado nas principais obras deste autor, quais sejam elas: “Introdução a uma Ciência da Lei” (1872) – “*Einleitung in eine Naturewissenschaft des Rechts*”; “A Origem da Lei” (1876) – “*Der Ursprung des Rechts*”; e, “Os Alicerces da Lei” (1884) - “*Die Grundlagen des Rechts*”. A esta época, a Escola Alemã de Antropologia Legal rivalizava em pioneirismo com a Britânica, que tinha na figura do nobre Sir Henry Maine (autor do clássico “*O Direito Antigo*” seu maior expoente).

Em síntese, Post se interessava pelo estudo das sociedades ágrafas, como uma forma de perceber o Direito em sua perspectiva dimensional mais pura e latente, nascendo exatamente no seio da *célula-mater* da sociedade, a família, ou seja, o berço onde jaz o desenvolvimento das mentalidades jurídicas em seus rudimentos mais profundos (POST, 2003, p.1-11). Nesse sentido, pode-se dizer que no Brasil, e a partir de Pernambuco, Tobias Barreto se antecipava a muitos de seus pares ao pavimentar o caminho para o estudo e o conhecimento dos primeiros trabalhos de Antropologia Legal de que se teve notícia em nosso território, atrelando suas opiniões, portanto, ao ideário jurídico da Escola Alemã, especialmente no que concerne ao monismo e evolucionismo. Como bem destacou Wolkmer a esse respeito:

A Faculdade de Direito pernambucana expressaria tendência para a erudição, a ilustração e o acolhimento de influências estrangeiras vinculadas ao ideário liberal. A Escola do Recife introduziria para a cultura do país, a partir da segunda metade do século XIX, os mais avançados pensamentos da época, sobretudo a contribuição do germanismo via Tobias Barreto, limitando a excessiva influência portuguesa e francesa. O intento do Grupo do Recife foi tratar o fenômeno jurídico a partir de uma pluralidade temática, reforçada por leituras naturalistas, biólogos, cientificistas, históricas e sociológicas, apoiando-se fortemente num somatório de tendências que resultavam basicamente ao evolucionismo e no monismo, sem desconsiderar a crítica sistemática a certas formas jusnaturalistas e espiritualistas (WOLKMER, 2010, p.104).

Ora, foi justamente esta tendência em não reduzir o significado da norma jurídica numa fórmula qualquer concebida pela mera e absurda pretensão do legislador, que outrora, no século XVIII havia até mesmo sido a bandeira dos reinos germânicos comandados pela Prússia e Bavária, onde se assistia a profusão do Direito Privado e o nascimento dos primeiros códigos civis modernos, mas que agora, cedia largo espaço às alvissareiras propostas teóricas da própria Escola Germânica de Antropologia Legal encabeçada por Post e renovada pelas experiências colhidas através dos contatos com outros povos nos domínios coloniais do Império Alemão. Registre-se que foi esta peculiar forma de realizar uma leitura da Ciência Jurídica que motivou Tobias Barreto a renovar as discussões acerca do papel do Direito em sociedade.

O ecletismo jurídico imaginado por Tobias Barreto foi o fator responsável para que ele se filiasse a novas ideias, que viam justamente de um mundo que abraçou o positivismo, mas que reciclava agora pela contribuição advinda da Escola Alemã de Antropologia Legal. Sua principal com o que chamou de “capital jurídico do país”, ou seja, em suas próprias palavras, “o conjunto de questões elucidadas, de problemas resolvidos, nas múltiplas relações de direito, que acompanhem a vida social” (MENEZES, 1883, p.38-39).

Esta percepção do fenômeno jurídico abrangente foi o eixo-motriz que motivou alguns de seus discípulos, e a própria academia brasileira a buscar novos horizontes científicos. Sobre o assunto em questão, Pinto Ferreira muito bem destacou:

O monismo, que tanto seduziu a escola, é uma doutrina globalizante e totalizadora, abrigando a possibilidade de não ser totalmente materialista nem espiritualista. Tobias Barreto cindiu a unidade do mundo, como Noiré, em duas partes: movimento e sentimento. Absorvia sem querer a obra de Spinoza nos *Princípios de Filosofia Cartesiana*. Esta linha ideológica ressurgiria posteriormente com grande brilho e esplendor do monismo neutral de Bertrand Russell e James Jeans. O excessivo naturalismo de Tobias esvaziou-se muito em um dos trabalhos finais de sua vida intitulado *Recordação de Kant*, em uma virada para o idealismo nas vestes outonais de sua existência (FERREIRA, 1977, p.10).

Por fim, é de se cogitar se as ideias germanistas para o Direito, que tiveram em Tobias Barreto seu expoente maior à época, teriam também influenciado, em algum momento e ainda que indiretamente, a outro jurista forjado pela mesma Escola de Recife, o cearense Clovis Bevilacqua, a quem o destino incumbiu de nos legar o primeiro Código Civil de nossa história (1916), posto que ele próprio, sem qualquer resignação, confirmou por diversas vezes que o Código Civil Alemão de 1900 – o *Bürgerliches Gesetzbuch* - (promulgado apenas uma década depois da morte de Barreto) havia sido uma de suas fontes de inspiração.

Mesmo assim, imagina-se que, mesmo considerando as dificuldades relativas ao intercâmbio de ideias jurídicas daquela época onde o acesso às informações era precário, e, guardadas as distâncias que nos separam do Velho Mundo, Tobias Barreto, de alguma forma, mostrava-se atualizado às discussões da Antropologia Legal que despontavam o cenário europeu.

O lastro deixado pela presença elétrica e marcante nas salas de aula de sua reverenciada instituição ainda é ainda hoje produto de árdua delimitação histórica. Não existem quaisquer dúvidas de que ele fez no decurso de sua vida dedicados discípulos, que tinham seus ensinamentos e sua pessoa na mais alta conta. Logicamente tudo isso não havia acontecido por acaso. Até mesmo aquelas polêmicas causadas com constância avassaladora por seu temperamento indômito, provocativo e crítico rendiam, a seu modo, os frutos a cada estação, pois, conseqüentemente, fomentavam debates profundos, em que os ânimos exaltados, não raro, se acirravam, todavia, jamais com algum prejuízo ao saber. Como bem destacou Elias Roma Filho a esse respeito, em valioso trabalho de resgate acadêmico, as “gerações que passaram pela Faculdade de Recife sofreram influência decisiva de Tobias Barreto. Ou a renegaram, que é uma maneira de sofrê-la” (ROMA FILHO, 2002, p.35).

## **1.6. Considerações Finais**

Proclamada a independência do Brasil, finalmente no ano de 1822, era chegado o momento propício para que tivesse início o processo de reorganização e estruturação das instituições políticas nacionais como um todo. Sabe-se que uma das mais urgentes iniciativas a serem adotadas dizia respeito à criação dos Cursos de Direito em solo pátrio, posto que os laços mantidos com a nação lusitana estavam abalados pela ascensão de sua ex-colônia à condição soberana. Assim, em função de tal conjuntura, encontravam-se nossos estudantes (não destituídos de senso) receosos da eventual possibilidade de não mais contarem, no seio das academias portuguesas, com a relação amistosa de outrora, fundada na cordialidade e a boa

recepção que outrora mantiveram naquelas arcadas. De todo modo, já se fazia absolutamente necessário que o país definisse esta questão. Por estas razões, discutiu-se já na Assembleia Constituinte de 1823, instituída e posteriormente dissolvida pelo próprio D. Pedro I, o assunto detalhadamente. Nesse sentido, pode-se dizer que duas controvérsias permearam aqueles debates. A primeira delas era concernente à escolha da sede para o estabelecimento de dois Cursos. Não foram poucas as sugestões apresentadas, antes que fossem determinadas as cidades de Olinda e São Paulo como as primeiras sedes à ministração do saber jurídico entre nós.

O segundo motivo de divergências entre os constituintes dizia respeito ao perfil acadêmico que se esperava dos futuros bacharéis. Se seguissemos a larga influência de Coimbra, então, teríamos que dispensar nas matrizes curriculares cerca de oito semestres consecutivos ao ensino do Direito Romano, e alguns outros tantos ao oferecimento do Direito Canônico. Por fim, buscando se distanciar do dogmatismo teórico impresso às carreiras jurídicas em Portugal, que era considerado por muitos dos membros dos constituintes de 1823 como prova de vetustez incompatível com o espírito liberal que norteava diversos setores da intelectualidade brasileira, decidiu-se, com surpreendente ousadia, pelo delineamento de um curso comprometido com a formação de profissionais das carreiras jurídicas aptos à adaptação às novas realidades nacionais trazidas pelos mesmos ventos que nos conduziram à desvinculação da metrópole lusitana.

Não obstante à importância da Faculdade de Direito hoje instalada no Largo São Francisco no cenário cultural nacional, tratamos no presente artigo científico do papel desempenhado pela Escola de Direito do Recife, que forjou o vulto Tobias Barreto e o teve como um dos principais mentores de uma geração inteira de juristas. Sob tal aspecto, a relevância de seu nome assume destaque incontestável.

Do ponto de vista da doutrina produzida, podemos arriscar a dizer que por décadas a fio, foi a Escola do Direito do Recife a mais ousada e vanguardista. Nesse sentido, sua contribuição é imensurável, pois colaboraram para tanto inúmeros de seus artífices, sempre com vastíssima produção acadêmica, ancorada, não raro, nos geniais vislumbres de Tobias Barreto, ávido por nos dissociar definitivamente da excessiva influência herdadas das concepções teóricas jurídicas francesas e portuguesas.

Ora, se isto não bastasse, é sabido que este movimento ideológico assumido por aquele que foi o mais proeminente curso de Ciências Jurídicas do Nordeste brasileiro (e à época, de todo o território nacional), acabou por chamar a atenção do legislador pátrio para a produção intelectual desenvolvida na Alemanha. Quando Clovis Bevilacqua, um dos mais celebrados filhos da Faculdade de Direito do Recife recebeu a incumbência de elaborar o primeiro diploma legal civilistade nossa história, sua filiação e escolhas teóricas pairaram justamente sobre o moderno Direito Civil Alemão, ilustrado pelo *Bürgerliches Gesetzbuch* (1900) e não sobre o tão festejado Código Napoleônico de 1804 (PALMA, 2017, p.409-414). Ora, este novo aceno no plano teórico marcaria para sempre a cultura jurídica nacional.

## Referências

ANNAES DO PARLAMENTO BRAZILEIRO. **Assembléa Nacional Constituinte de 1823**. Tomo 4. Rio de Janeiro: Typographia do Imperial Instituto Artístico, 1874.

COLLECÇÃO DAS LEIS DO IMPÉRIO DO BRAZIL DE 1827. Parte Primeira. Rio de Janeiro: Typographia Nacional, 1878.

FERREIRA, Pinto. “A Faculdade de Direito e a Escola do Recife”. In: **Revista de Informação Legislativa**, volume 14, n.55, julho-setembro de 1977, p.5-20

MARTINS, Décio Ruivo. “Brasileiros na Reforma Pombalina; Criando Novos Caminhos da Ciência entre Portugal e o Brasil”, p.44-45. In: PAIVA, José Pedro e BERNARDES, José Augusto Cardoso. **A Universidade de Coimbra e o Percorso Iconobibliográfico**. Coimbra: Imprensa da Universidade de Coimbra, 2012.

MENEZES, Tobias Barreto de. **Estudos Alemães**. Recife: Typographia Central, 1883.

PALMA, Rodrigo Freitas. **História do Direito**. 6 ed. São Paulo: Saraiva, 2017.

POST, Albert Hermann. **The Foundation of Law**. Boston: Adamant Media Corporation, 2003.

RIBEIRO, Maria Aparecida. Brasileiros em Coimbra, Coimbra nos Brasileiros; Viagem e Torna Viagem da Univer(C)idade na Literatura, p.77-97. In: PAIVA, José Pedro e BERNARDES, José Augusto Cardoso. **A Universidade de Coimbra e o Percorso Iconobibliográfico**. Coimbra: Imprensa da Universidade de Coimbra, 2012.

ROMA FILHO, Elias. **A Faculdade de Direito e a Imprensa: 175 Anos de Criação dos Cursos Jurídicos**. Recife: CEPE, 2002.

WOLKMER, Antônio Carlos. **História do Direito no Brasil**. 5. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2010.

## CAPÍTULO 09:

### PERSPECTIVA DE RACIONALIZAÇÃO DO SISTEMA LOGÍSTICO PARA DESLOCAMENTO DE PESSOAS<sup>53</sup>

*OUTLOOK OF RATIONING OF THE LOGISTICS SYSTEM FOR DISPLACEMENT  
OF PEOPLE*

*PERSPECTIVA DE RACIONAMENTO DEL SISTEMA LOGÍSTICO PARA  
DESPLAZAMIENTO DE PERSONAS*

**Silvana Maria Barbosa da Silva Costa<sup>54</sup>**

Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-2563-9308>  
Lattes: <http://lattes.cnpq.br/5544475312106575>  
Faculdade Processus, DF, Brasil  
E-mail: [silvanacosta@globo.com](mailto:silvanacosta@globo.com)

**Maria Aparecida de Assunção<sup>55</sup>**

Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-2788-0023>  
Lattes: <http://lattes.cnpq.br/1180985988187856>  
Faculdade Processus, DF, Brasil  
E-mail: [cidaassuncao56@gmail.com](mailto:cidaassuncao56@gmail.com)

**Adelaida Pallavicini Fonseca<sup>56</sup>**

Orcid: <https://orcid.org/0000-0003-4123-2601>  
Lattes: <http://lattes.cnpq.br/8704127340153694>  
Universidade de Brasília. UnB, DF, Brasil  
E-mail: [ixcanil@unb.br](mailto:ixcanil@unb.br)

### **Resumo**

O presente trabalho não tem a presunção de apresentar a elaboração de um sistema logístico pronto, mas de adentrar em um universo ainda pouco explorado: a logística de deslocamento de pessoas. Buscou-se empregar unicamente a metodologia de revisão de literatura com objetivo de se ofertar uma perspectiva de racionalização para esse deslocamento; fomentando nos atores (público e privado) o interesse em ofertar uma logística urbana sustentável e segura. Foi colocada uma sequência lógica de conceitos para atingir tais objetivos. Primeiro se falou sobre mobilidade urbana e a logística, de uma forma geral, e depois de seus desdobramentos como *city logistics* e logística humanitária. Algumas ferramentas de apoio foram citadas prosaicamente, caso da roteirização e do Sistema Inteligente de Transporte. Já a Lei 12.587/12,

---

<sup>53</sup> Este capítulo contou com a revisão linguística de Sandro Luis Costa Pina e com a diagramação do Prof. Danilo da Costa.

<sup>54</sup> Mestra em Transportes pela Universidade de Brasília e atua como professora e coordenadora de extensão social da Faculdade Processus.

<sup>55</sup> Mestra em Administração pela Universidade Federal de Minas Gerais-BH, pós-graduada em Marketing pela Fundação Getúlio Vargas de Brasília-DF e atua como professora e coordenadora da Faculdade Processus.

<sup>56</sup> Doutora em Engenharia de Transportes e professora no Departamento de Engenharia Civil e Ambiental da Faculdade de Tecnologia da Universidade de Brasília - UnB.

conhecida como Lei da Mobilidade Urbana, foi citada amiúde por ter como um seus princípios a “segurança nos deslocamentos das pessoas”.

**Palavras-chave:** Mobilidade urbana. Sistema logístico. Logística de deslocamentos de pessoas. *City logistics*. Sistema de roteirização.

### **Abstract**

*The present work does not have the presumption of presenting the elaboration of a ready logistics system, but of entering a universe still little explored: the logistics of displacement of people. We sought to use only the methodology of literature review in order to offer a rationalization perspective for this displacement; fostering in actors (public and private) the interest in offering sustainable and safe urban logistics. A logical sequence of concepts has been placed to achieve these goals. First there was talk about urban mobility and logistics, in general, and after its developments as city logistics and humanitarian logistics. Some support tools were quoted prosaically: routing and Intelligent Transport System. Law 12.587/12, known as the Urban Mobility Law, was often cited for having as one its principles the "safety in people's displacements".*

**Keywords:** Urban mobility. Logistics system. Logistics of displacement of people. City logistics. Routing system.

### **Resumen**

*El presente trabajo no tiene la presunción de presentar la elaboración de un sistema logístico listo, sino de adentrarse en un universo aún poco explorado: la logística del desplazamiento de personas. Se buscó utilizar únicamente la metodología de revisión de la literatura para ofrecer una perspectiva de racionalización para este desplazamiento; fomentar en los actores (públicos y privados) el interés por ofrecer una logística urbana sostenible y segura. Se ha colocado una secuencia lógica de conceptos para lograr estos objetivos. Primero se habló de movilidad urbana y logística, en general, y después de sus desarrollos como logística urbana y logística humanitaria. Algunas herramientas de soporte fueron citadas prosaicamente: enrutamiento y Sistema Inteligente de Transporte. La Ley 12.587/12, conocida como Ley de Movilidad Urbana, fue citada a menudo por tener como uno de sus principios la "seguridad en los desplazamientos de personas".*

**Palabras clave:** Movilidad urbana. Sistema logístico. Logística de desplazamiento de personas. Logística de la ciudad. Sistema de enrutamiento.

### **Introdução**

Quando se fala em “logística” pensa-se imediatamente em atender as necessidades do cliente nos aspectos quantitativos e qualitativos; ou seja, fazer com que o produto certo, chegue na quantidade solicitada, no momento desejado e no local pré-determinado pelo cliente a um custo adequado e justo. Esta premissa tem sido o foco dos esforços de muitos profissionais da área de Logística no segmento da indústria, do comércio e do varejo; e claro, do transporte/distribuição. No entanto outro segmento da logística, um pouco (ou bastante) esquecido, tem despertado o interesse de alguns governantes e de empresários; trata-se da logística de deslocamento de pessoas, que é uma logística que apresenta como principal objetivo a racionalização das pessoas dentro das cidades, otimizando o tempo destas, reduzindo custos,

agregando valor e primordialmente, proporcionando uma maior satisfação das mesmas com visão de bem-estar e segurança.

O parágrafo VI do art.5º da lei 12.587/12 conhecida como Lei da Mobilidade Urbana tem como um dos princípios da Política Nacional de Mobilidade Urbana “segurança nos deslocamentos das pessoas”; observe que a Política de Mobilidade não trata apenas do “deslocamento”, mas da “segurança” desse deslocamento. O que requer dentre outros parâmetros promover o desenvolvimento sustentável com a mitigação dos custos ambientais e socioeconômicos dos deslocamentos de pessoas e cargas nas cidades. (Parágrafo IV art.7º da lei 12.587/12).

O objetivo deste novo cenário é direcionado, portanto, às pessoas; é o de fazer com que as pessoas cheguem no momento certo, na quantidade pré-estabelecida e no local pré-determinado com segurança, conforto e satisfação. Similar ao que se espera de uma logística otimizada para deslocamento de produtos – transporte de carga urbana.

Logo, percebe-se que o deslocamento das pessoas em áreas urbanas brasileiras, seja para o dia-dia, para grandes eventos ou em turismo, requer um sistema logístico muito bem estruturado e desenhado que promova o deslocamento das pessoas com tranquilidade, eficiência e que facilite, principalmente, ao turista os seus diversos deslocamentos pelos principais pontos da cidade, proporcionado a estes uma imensa satisfação e a certeza de que seu tempo está sendo racionalizado.

Trata-se de trabalhar todos os componentes logísticos necessários para um melhor desempenho do processo logístico de deslocamento de grupo de pessoas em um local desconhecido das mesmas, no caso de turismo, ou em local de grande evento e por vezes, já conhecido. A logística de deslocamento dessas pessoas envolve o fluxo delas, as otimizações, as facilidades, a infraestrutura e as informações necessárias que possibilitem a racionalização de todo o processo envolvido para o deslocamento seguro, primordialmente, tanto para grandes eventos quanto para o turismo.

Podem-se citar aqui alguns componentes logísticos que devem ser trabalhados com essa finalidade:

- Previsão de demanda visando a avaliação desta e seu impacto na rede de transportes disponível;
- Desenvolvimento de medidas mitigadoras e políticas de transportes, observadas na Política Nacional de Mobilidade Urbana (Lei 12.587/12);
- Desenvolvimento de sistemas de integração de meios de transportes urbanos utilizados para o deslocamento de pessoas e cargas nas cidades;
- Desenvolvimento de metodologias para a racionalização do deslocamento de pessoas, principalmente em atividades de turismo e de grandes eventos;
- Facilidade de acessos aos idosos e portadores de necessidades especiais.

Pretende-se motivar a criação de políticas públicas de incentivo ao desenvolvimento turístico, de modo geral, ressaltando-se a aplicação de ferramentas necessárias à racionalização e autonomia na logística de deslocamento pessoas; tais como roteirização e *city logistics*; sendo este último adaptado ao contexto brasileiro, já que se trata de um conceito notadamente internacional.

Portanto, analisar gargalos e oportunidades na aplicação de políticas para a mitigação de externalidades negativas do transporte urbano brasileiro sob a ótica do conceito *city logistics* é um dos objetivos gerais dessa pesquisa. Onde aplicando-se a metodologia de revisão de literatura busca-se obter informações importantes sobre ferramentas aplicadas no transporte urbano que auxiliam, positivamente, a logística de deslocamento de pessoas.:

Enfim, pretende-se despertar nos atores envolvidos no transporte urbano de passageiro ou de carga, especialmente o poder público, a necessidade de aplicação de novas ferramentas que contribuam para o acesso universal à cidade (previsto no art. 2º da lei 12.587/12), fomentando nesses atores a otimização da gestão democrática do Sistema Nacional de Mobilidade Urbana que, conforme o art.3º da lei de mobilidade urbana, garante os deslocamentos de pessoas e cargas.

### **Perspectiva de racionalização do sistema logístico para deslocamento de pessoas**

Tudo começa com o art. 182 da Constituição Federal de 1988 que diz:

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.

Bem, *garantir o bem-estar de seus habitantes*, significa garantir moradia, saúde, segurança e também transporte; e nesse caso, deslocamento de pessoas que quer dizer ter acessibilidade e mobilidade urbana adequadas, seguras e eficientes.

A Lei 12.587 de 3 de janeiro de 2012 institui a Política Nacional de Mobilidade Urbana, em atendimento à determinação constitucional apresenta como principal objetivo a integração entre os diferentes modos de transporte e a melhoria da acessibilidade e mobilidade das pessoas e cargas nas cidades brasileiras; determinando aos municípios, com mais de 20 mil habitantes, a tarefa de planejar e executar a política de mobilidade urbana. Sendo esta lei instrumento fundamental necessário para o crescimento sustentável das cidades brasileiras e em seu art. 4º são expostas definições importantes para o contexto dessa pesquisa, a saber:

I - transporte urbano: conjunto dos modos e serviços de transporte público e privado utilizados para o deslocamento de pessoas e cargas nas cidades integrantes da Política Nacional de Mobilidade Urbana;

II - mobilidade urbana: condição em que se realizam os deslocamentos de pessoas e cargas no espaço urbano;

III - acessibilidade: facilidade disponibilizada às pessoas que possibilite a todos autonomia nos deslocamentos desejados, respeitando-se a legislação em vigor.

A mobilidade urbana é sem dúvida, uma das prioridades da pauta de planejamento das cidades modernas onde se tem grandes desafios nessa área; por exemplo, os gestores públicos precisam enfrentar o desafio de apresentar soluções para o tráfego de pessoas e de milhões de novos veículos que, a cada ano, aumentam. Tornando a segurança do deslocamento das pessoas mais vulnerável.

A mobilidade urbana, com ênfase nas viagens/deslocamentos, geralmente apresenta aspectos quantitativos e qualitativos com foco no veículo motor (quantitativo) em detrimento de outros atributos qualitativos que envolvem o deslocamento/viagem, suas internalidades e também as suas externalidades (PORTUGAL *et al.*, 2017, p.4).

Segundo Portugal (2017, p.188), a mobilidade pode ter como “atributo”, (1) produtiva, (2) verde, (3) inclusiva, (4) conveniente e justa socialmente e por fim, (5) segura; onde se relacionam, respectivamente, aos seguintes indicadores: (1) equilíbrio da demanda na estação; (2) proporção de viagens não motorizadas (*modalidades que se utilizam do esforço humano ou tração animal* – art. 4º V lei 12.587/12); (3) proporção de pessoas que não realizam viagens; (4) tempo médio de



viagem em transportes públicos e (5) proporção de viagens de carro. Analisando cada um dos atributos existentes em cada contexto, espera-se tornar essa “mobilidade urbana” muito mais prazerosa e eficiente.

Tomando-se a “segurança” fator importante na mobilidade, destaca-se então o atributo “mobilidade segura”, que requer qualidade de serviço e sob condições viárias e padrões operacionais que minimizem riscos de acidentes e mortes durante o deslocamento; valorizando-se as viagens a pé, por bicicleta e de pessoas com restrições de mobilidade (PORTUGAL *et al.*, 2017, p.190).

Portanto, entende-se que deslocamento/mobilidade segura está intrinsecamente relacionada ao transporte de pessoas que tem como característica provocar potenciais externalidades para atender as necessidades de mobilidade da população em diversos modos de transporte (motorizado, não motorizado e público coletivo), com qualidade e mínimos impactos negativos de sustentabilidade; e nesse contexto há de pensar na visão dinâmica que o sistema logístico oferece.

Antes de adentrar no sistema logístico vale lembrar primeiramente o conceito de logística, que segundo o SCMP - *Council of Supply Chain Management Professionals*, “logística é o processo de planejar, implantar e controlar de maneira eficiente o fluxo e a armazenagem de produtos, bem como os serviços e informações associados, cobrindo desde o ponto de origem até o ponto de consumo, com o objetivo de atender aos requisitos do consumidor” (in NOVAES, 2021, p.53).

Outra definição bastante conhecida é a do *Council of Logistics Management* (CLM), uma organização criada em 1962 com objetivo de fomentar o ensino na área de logística e também incentivar o intercâmbio de ideias; cuja definição é: “logística é o processo de planejamento, implantação e controle do fluxo eficiente e eficaz de mercadorias, serviços e das informações relativas desde o ponto de origem até o ponto de consumo com o propósito de atender às exigências dos clientes” (BALLOU, 2007, p.27).

Essas definições sugerem ser a logística um processo; e portanto, deve trabalhar integrada às atividades importantes para atender as necessidades dos clientes quando e onde estes quiserem. Principalmente se tratando de um serviço tão importante para o desenvolvimento urbano, que é o transporte/deslocamento; e sendo a logística mais que apenas transporte, não é incomum alguns renomados autores afirmarem que a logística desenvolve a economia de uma nação.

Portanto, considerando todos aspectos internos e externos aqui comentados, chega-se a formação de um sistema logístico; que quando bem-desenvolvido e de baixo custo, fornece uma vantagem econômica e competitiva não apenas para a região assistida, mas para serviços e comércios internacionais, contribuindo decisivamente para melhorar o padrão econômico de vida geral (BALLOU, 2007, p.25).

Por fim, a definição dada por Christopher (2018, p.3) coloca a logística, em essência, como sendo “uma orientação e uma estrutura de planejamento que visam criar um único plano para o fluxo de produtos e informações por meio de um negócio.”

Ainda neste contexto da *logística* não se pode esquecer de seus atributos essenciais: valor de lugar, de tempo, de qualidade e de informação, Leiras *et al.* (2017 p.10), redefinem esses atributos da seguinte forma:

(1) Valor de lugar, para que o consumidor/cliente possa usufruir do produto ou serviço em toda sua plenitude, é necessário que o mesmo seja colocado no lugar desejado.

(2) Valor de tempo, ligado à janela de tempo e ao fator de cumprimento do prazo.

(3) Valor da qualidade, considerando sempre o ponto de vista do cliente.

(4) Valor da informação, a logística moderna busca deixar seu cliente abastecido de informações “úteis”.

Pode-se ainda informar que a logística tem desdobramentos em diversos setores; inclusive no setor humanitário; onde é essencialmente composta pelos processos e sistemas envolvidos na mobilização de pessoas (deslocamento de pessoas), recursos, habilidades e conhecimentos necessários para ajudar pessoas vulneráveis afetadas, por exemplo, por desastres ou pandemias (LEIRAS *et al.*, 2017, p.133).

Durante os últimos anos os sistemas logísticos se tornaram significativamente mais complexos com foco nos aspectos temporais, exigindo ferramentas mais automatizadas e modernas; em outras palavras, o tempo se tornou um recurso extremamente valioso nas atividades de logística, inclusive na sua atividade principal que a distribuição de produtos e o transporte, movimentação ou deslocamento, seja de carga ou de pessoas (NOVAES, 2021, p.381).

Sendo assim, o transporte é inevitavelmente um importante instrumento de direcionamento do desenvolvimento urbano das cidades; onde a mobilidade urbana bem planejada, com sistemas integrados e sustentáveis, garante o acesso dos cidadãos às cidades e proporciona qualidade de vida e desenvolvimento econômico a estas cidades.

Na verdade, devido à complexidade dos problemas logísticos que envolve a atividade de transporte e à sua natureza dinâmica, todo o processo logístico precisa ser constantemente avaliado, monitorado e controlado e atento às características de deslocamentos em cada região (NOVAES, 2021, p.54).

Atualmente o país, de maneira geral, passa pela necessidade de inovar também no transporte ou deslocamento de pessoas de modo a evitar um colapso do sistema viário e garantir melhor qualidade de vida para a população em área urbana.

A lei de mobilidade urbana 12.587/12 em seu § 3º do art.4º estabelece as seguintes infraestruturas viárias que compõe o sistema logístico de transporte urbano:

I - vias e demais logradouros públicos, inclusive metroferrovias, hidrovias e ciclovias;

II - estacionamentos;

III - terminais, estações e demais conexões;

IV - pontos para embarque e desembarque de passageiros e cargas;

V - sinalização viária e de trânsito;

VI - equipamentos e instalações; e

VII - instrumentos de controle, fiscalização, arrecadação de taxas e tarifas e difusão de informações.

Todo esse conjunto logístico complexo tem que ser minuciosamente pensado e planejado para que se possa obter o melhor possível e mesmo cada ente possuir atribuições específicas, é importante que União, Estados e Municípios trabalhem de forma conjunta e integrada para alcançar os objetivos estabelecidos da Política Nacional de Mobilidade Urbana (Lei 12.587/12).

Tratando-se, principalmente, de turismo, desastres e realização de grandes eventos, como por exemplo, a copa mundial de 2014 que ocorreu no Brasil, é

fundamental que se estabeleçam meios de transportes confiáveis para o deslocamento seguro e preciso dessas pessoas; valorizando, primordialmente, a função TEMPO nesse contexto. É aí que a aplicação do conceito de *city logistics* e de modelos de roteirização são de suma importância para o desenvolvimento estratégico de todo esse fluxo de pessoas.

Imagine uma situação em que um estrangeiro queria se deslocar em um grande evento aqui no Brasil e ao mesmo tempo conhecer os pontos turísticos de algumas cidades brasileiras interessantes. No presente momento não seria uma boa experiência; mas no futuro bem próximo, com o estudo dos processos logísticos voltados para o fluxo das pessoas, considerando os meios de transporte, integração perfeita entre os diversos modais, otimização da infraestrutura viária urbana, informações precisas, confiáveis e disponíveis será uma experiência inovadora, prazerosa e de sucesso.

Se passarmos a estudar estes processos logísticos, conseguiremos oferecer uma melhor qualidade de serviço aos clientes, não só em um grande evento, mas durante o cotidiano das pessoas e também no mercado de turismo. Gerando assim, melhores resultados não só por meio do aumento da receita, mas também, com a redução de custos e otimização do tempo para os usuários destes sistemas logísticos de deslocamento de pessoas.

Portanto, melhorar a qualidade do serviço ofertado ao cliente e obter níveis de custos razoáveis sempre foi e é a missão mais árdua da logística. Assim como o é, ofertar uma logística de deslocamento de pessoas de forma racional, dinâmica e econômica; e para corroborar com esse cenário surgem duas ferramentas importantes: *city logistics* e roteirização; onde a primeira apresenta uma estrutura, baseada em três pilares fundamentais: (1) Sustentabilidade, (2) Mobilidade e (3) Qualidade de Vida e a segunda ferramenta, na localização estratégica.

A aplicação do conceito de *city logistics* (ou logística urbana) com a logística de deslocamento de pessoas pode tornar as organizações e as cidades mais competitivas, estas em seu mercado de turismo, principalmente; e aquelas em organizações de grandes eventos e também no cotidiano.

Portanto se percebe o quanto é importante a criação de um bom sistema logístico que priorize a mobilidade segura e que ao mesmo tempo gere renda para a cidade; ou seja, todos ganham. Isso é possível com a criação de um modelo dinâmico e eficiente que por exemplo, facilite ao turista os seus deslocamentos pelos principais pontos turísticos da cidade; pois isto faz com que o turista conheça o máximo de lugares possíveis em um menor tempo e ao menor custos, tornando-o um agente multiplicador de divulgação dos bons serviços prestados pela cidade.

Tudo isso se resume em desenvolver estratégias para otimização e racionalização de deslocamentos de pessoas, principalmente em polos turísticos, visando uma maior participação nesse mercado promissor e ao mesmo tempo tão competitivo.

A gestão da logística de deslocamento de pessoas, em geral, relaciona um conjunto de ações da tradicional logística urbana e requer soluções inteligentes para as grandes barreiras de fluxo existentes. Resumidamente, é a intersecção do que tem de melhor no *city logistics* (ou logística urbana) com os sistemas inteligentes de transporte (ITS – *intelligent transportation systems*).

Esta necessidade fica evidente quando se observa que, nos últimos anos, houve um aumento expressivo dos congestionamentos nas grandes cidades brasileiras, parte do fruto do crescimento populacional e do transporte individual, de carência no planejamento e uso do espaço urbano, e também do crescente volume

de viagens para entrega de mercadorias em áreas urbanas; que contribuem para ineficiência no deslocamento seguro e prazeroso das pessoas.

O fato é que tais aspectos negativos ampliaram as externalidades causadas também pelo tráfego de veículos de carga, como conflitos pelo uso do espaço urbano, emissão de poluentes e acidentes. Além disso, provocaram um paradoxo: os veículos que foram criados para possibilitar maior mobilidade e produtividade agora passam ao papel de vilões no tráfego; e para agravar tal situação, a sociedade, de modo geral, tem reagido por meio de restrições ao acesso de veículos de carga, o que tem gerado efeitos contrários ao esperado. Pode-se citar:

1. As restrições ao uso de veículos maiores em determinadas regiões ou horários tem provocado uma substituição e aumento na quantidade destes por outros de menor capacidade, gerando aumento da frequência de viagens e a diminuição da carga, além da subutilização dos veículos e consequente aumento de tráfego.
2. O uso de motos pode soar como uma solução para os problemas de congestionamento e poluição; mas não se engane, estas têm provocado um aumento expressivo no número de acidentes.

Ou seja, a situação é caótica e complexa; e nesta condição de cenário, face aos problemas enfrentados pela sociedade com a saturação do tráfego nos grandes centros urbanos, surge como ferramenta de apoio a decisão de planejamento o conceito denominado *city logistics*:

“O processo para a total otimização das atividades de logística e transporte por empresas privadas, com suporte de avançados sistemas de informação em áreas urbanas, considerando o ambiente, congestionamentos e segurança de tráfego e a economia de energia, realizado em áreas urbanas, dentro de uma estrutura de economia de mercado” (TANIGUCHI *et al.* 1999 e 2001, *apud* DUTRA, 2004, p.105).

Ou seja, os conceitos ligados a *city logistics* fogem da tradicional abordagem empresarial e passam a ter uma abordagem mais econômica, social e política, considerando o contexto do Desenvolvimento Urbano. Logo, pode-se inferir que os mesmos ampliam os elos da cadeia de suprimentos para a participação da sociedade e induz as empresas de transporte a adotar maior responsabilidade social e ambiental no tocante aos efeitos de suas atividades sejam de deslocamento de carga ou de pessoas.

Em relação ao deslocamento de carga, Thompson (2003, *apud* DUTRA, 2004, p.105) complementa a definição, afirmando ser a *city logistics* um processo de planejamento integrado para distribuição de carga urbana, baseado em um sistema de aproximações (integração), que reduzem o custo total (incluindo os econômicos, sociais e ambientais). Logo, o estabelecimento de parcerias entre os setores privados e públicos, permitem, ainda, a estimação de uma estrutura para planejadores de cidades, onde os impactos dos esquemas de *city logistics* são minimizados (DUTRA, 2004, p.105).

Mas atenção, alguns estudiosos do assunto sugerem que projetos de *city logistics*, notadamente internacionais, terão pré-avaliação quanto à aplicabilidade no Brasil por serem ainda incipientes. Aspectos sócio-políticos como falta de fiscalização e pouca consciência ambiental e até mesmo a inviabilidade econômica e tecnológica deverão servir de filtros definidores à seleção dos projetos.

Por outro lado, observa-se que com a evolução causada pela tecnologia da informação, a obtenção e tratamento de dados podem ser feitos de modo cada vez

mais rápido e acessível economicamente (DUTRA, 2004, p.47).

Assim, o uso integrado de código de barras, sensores de alcance, comunicação móvel (celulares), GPS (*global position systems*), SIG (sistemas de informações geográficas) e sistemas de roteirização e programação de veículos (SRPV) culminarão no desenvolvimento e aplicação cada vez maior dos chamados sistemas inteligentes de transporte (ITS – *intelligent transportation systems*). Estes, por sua vez, vêm sendo bastante empregados na otimização dos processos de coleta e entrega de mercadorias, tais como: a roteirização *on-line*, que se adapta às condições do tráfego; a identificação de vagas de estacionamento e; a entrega e coleta não assistidas, por meio de caixas de recepção automáticas.

Fato que se leva a acreditar na aplicação do conceito do ITS também em transportes para deslocamento de pessoas em grandes eventos e em atividades de turismo e em termos práticos, o avanço do ITS vem se tornando essencial para o gerenciamento eficaz do transporte urbano, seja de mercadorias ou de pessoas.

No entanto, segundo Dutra (2004, p.73), o compartilhamento de informações exigirá maior atenção para a interoperabilidade dos dados obtidos pelo ITS, já que os mesmos devem ser trabalhados por vários atores e, digam-se, sistemas.

Diversos autores ainda colocam o conceito de *city logistics* como “a saída para os graves problemas de congestionamento nos centros urbanos”; dessa maneira, pode-se dizer que o conceito de *city logistics* apresenta, intrinsecamente, a otimização global dos sistemas logísticos dentro da área urbana, considerando custos e benefícios para os setores público e privado.

Enfim, espera-se que a implantação do sistema *city logistics* adaptado ao contexto das cidades brasileiras venha a colaborar no aumento da produtividade e na minimização do impacto do transporte de cargas no tráfego urbano pela união de empresas; ampliando o conceito de integração de valor nos resultados das redes como um bem social e permita um melhor e eficiente fluxo de pessoas.

Para isso tudo acontecer, além do apoio de organizações pública e privada, se faz necessário o emprego de diversas ferramentas de apoio ao *city logistics* como é o caso de sistemas de roteirização e sistemas inteligentes de transporte (ITS - *intelligent transportation systems*).

Segundo Melo e Filho (2001, p. 223), roteirizadores “são sistemas computacionais que, através de algoritmos, geralmente heurísticos e uma apropriada base de dados, são capazes de obter soluções para problemas de roteirização e programação de veículos (PRPV) com resultados relativamente satisfatórios, consumindo menor tempo e esforço de processamento quando comparados aos gastos nos tradicionais métodos manuais”; sendo considerado parte de um Sistema de Apoio à Decisão Empresarial (SADE) com abordagens estratégicas e táticas.

Para Ballou (2007, pp. 191-194), existe o problema de encontrar uma rota ao longo de uma rede de transporte em que o ponto de origem seja diferente do ponto de destino; mas segundo o mesmo autor, ainda existe um problema ainda mais complexo: o de fazer itinerários quando os pontos de origem e destino são o mesmo; e é por isso que é gerada uma rota, denominada de “rota prática”, quando são dados pesos tanto ao tempo de viagem quanto à distância a ser percorrida.

Já há bastante tempo, grande parte das atividades de logística é planejada, programada e controlada por meio de *softwares* aplicativos, que ajudam na preparação do sistema de roteirização; e funcionam em computadores (*hardware*) especificamente instalados para isso (NOVAES, 2021, p.272).

Um sistema de roteirização bem definido é de muita valia para um planejamento logístico adequado tanto para transporte de produtos quanto para transporte de

peças; e um problema real de roteirização é definido por três fatores fundamentais: (1) decisões, (2) objetivos e (3) restrições, sendo as *decisões* resultado dos *objetivos* e das restrições (PARTYKA e HALL, 2000 *apud* NOVAES, 2021, p.293).

Os *objetivos* no processo de roteirização visam minimizar, o quanto possível, o custo operacional e de capital, e ao mesmo tempo, propiciar um serviço de alto nível aos clientes; por outro lado, deve obedecer a certas *restrições* já citadas anteriormente tais como, restrições de trânsito e jornada de trabalho dos motoristas (NOVAES, 2021, p.293).

Como exemplo de modelos de roteirização com restrições cita-se o método de *Clarke e Wright*, desenvolvido em 1963. Também não se pode esquecer a existência de modelos de roteirização sem restrições; que é conhecido como PCV – Problema do Caixeiro-Viajante e há vários métodos heurísticos para resolver um PCV, agrupados, de uma forma geral, em: (1) métodos de construção do roteiro e (2) métodos de melhoria do roteiro (NOVAES, 2021, pp. 294 -298). Porém neste trabalho esses modelos matemáticos não serão focos de atenção.

No entanto, ressalta-se aqui a importância dessa ferramenta, como por exemplo em uma situação emergencial, onde o socorro às vítimas e a distribuição espacial de suprimentos geram grandes dificuldades de planejamento; inclusive gerando rotas de evacuação de pessoas, caso sejam necessárias; é a chamada “logística humanitária”.

Leiras *et al.* (2017, p. 191) apresenta a roteirização, por meio da definição de rotas mais eficientes para as necessidades de carga em uma situação emergencial, criando espaço para uma série de ganhos e vantagens, tais como:

- Redução das distâncias necessárias para coletas de suprimento e entregas para a população em situação de vulnerabilidade.
- Ganhos de tempo nas operações.
- Melhor dimensionamento da carga e uso da frota.
- Racionalização dos recursos humanos e horas das equipes de apoio.
- Economia de combustíveis e também de tempo.
- Redução dos gastos com manutenção de veículos, entre outros.

Dessa forma, a logística tem seu desdobramento destacado em “logística de pessoas” e “logística humanitária”; onde constata-se nesse processo, que ambas dependem da dinâmica urbana, e esta depende das políticas de mobilidade existentes. A urbanização e a descentralização são dois fenômenos extremamente frequentes que moldam os padrões de povoamento humano e ambos jamais poderiam estar ocorrendo sem um aumento da mobilidade (DUTRA, 2004, p.6).

### **Considerações Finais**

É importante salientar que neste trabalho não se pretendeu executar “projetos de logística de deslocamento de pessoas ou até mesmo de *city logistics*”; mas sim, analisar gargalos e apontar possíveis soluções, como ferramentas de apoio e por fim, prospectar cenários que possibilitem, no futuro próximo, o planejamento e a implantação destes projetos em diversas cidades brasileiras.

Este cenário de expectativas foi o que motivou a elaboração desta pesquisa que se baseou unicamente na metodologia de revisão literária e, espera-se, fomentar nas organizações pública e privada a criação de um modelo logístico de deslocamento de pessoas em áreas urbanas que de fato possa contribuir com a redução do impacto ambiental e social que normalmente, são trazidas pelas atividades de turismo e de realização de grandes eventos; e apesar de esforços acadêmicos serem cada vez

mais mobilizados para o desenvolvimento urbano sustentável as pesquisas acadêmicas em gestão de operações de deslocamento de pessoas em grandes eventos, em turismo e até na aplicação da logística humanitária ainda são incipientes.

Também se espera com esse trabalho, fomentar nas pessoas o reconhecimento de seus direitos, especificamente nos “direitos dos usuários” que a lei de mobilidade urbana (12.587/12), dedica um artigo (art.14) completo para descrever direitos essenciais dos usuários do Sistema Nacional de Mobilidade Urbana, como receber o serviço de forma adequada ou ter um ambiente seguro e acessível.

Finalmente, concluo afirmando o que tantos outros autores constaram: “fazer o projeto é fácil, mas fazer acontecer é o desafio final.”

## Referências

BALLOU, Ronald H. **Gerenciamento da cadeia de suprimentos/logística empresarial**. Tradução Raul Rubenich. 5. ed. Porto Alegre: Bookman, 2007.

Disponível em:

<<https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9788560031467/pageid/0>>

Acesso em: 13 set. 2021.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil** de 1988. Disponível em:

<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>

Acesso em: 10 nov. 2020.

BRASIL. Lei 12.857 de 3 de janeiro de 2012. **Política Nacional de Mobilidade**

**Urbana**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12587.htm)

[2014/2012/lei/l12587.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12587.htm)>. Acesso em: 12 set. 2021.

CHRISTOPHER, Martin. **Logística e gerenciamento da cadeia de suprimentos**.

Tradução da 5. ed. norte-americana – São Paulo, SP: Cengage, 2018.

Disponível em:

<<https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9788522127320/pageid/0>>

Acesso em: 14 set. 2021.

DUTRA, Nadja Glheuca da Silva. *O Enfoque de “City logistics” na Distribuição*

*Urbana de Encomendas*. Tese de Doutorado. Universidade Federal de Santa

Catarina (2004). Disponível em: <<https://core.ac.uk/download/pdf/30368213.pdf>>

Acesso em: 14 de setembro de 2021.

LEIRAS, Adriana *et al.* **Logística humanitária**. - 1 ed. ed. - Rio de Janeiro: Elsevier, 2017. Disponível em:

<<https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9788595151987/epubcfi/6/2%5B%3Bvnd.vst.idref%3Dcover%5D!/4/4/2%5Bcover01%5D/2%5Baa88dbc2-64e9-4bc9-b6f7-3f82094af539%5D%4051:36>>. Acesso em: 14 set. 2021.

MELO, A.C.S. e FILHO, V.J.M.F. Sistemas de Roteirização e Programação de Veículos. **Pesquisa Operacional**, Vol. 21, n. 2, p. 223-232, jul.-dez., 2001.

Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/S0101-74382001000200007>>

Acesso em: 10 set. 2021.

NOVAES, Antonio Galvão. **Logística e gerenciamento da Cadeia de Distribuição: Estratégia, Operação e Avaliação**. 5. ed., rev. e atual. - São Paulo: Atlas, 2021.

Disponível em:

<<https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9788595157217/epubcfi/6/2%5B%3Bvnd.vst.idref%3Dcover%5D!/4/2/2%5B993356db-e74f-4fd3-b968-c4df9045329d%5D%4051:34>>

Acesso em: 13 de setembro de 2021.

PORTUGAL, Licínio da Silva *et al.* **Transporte, mobilidade e desenvolvimento urbano**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2017. Disponível em:

<<https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9788595153189/epubcfi/6/6%5B%3Bvnd.vst.idref%3Dcontent%5D!/4/2%5BCN%5D>>. Acesso em: 12 set. 2021.



## CAPÍTULO 10:

### SISTEMA DE JUROS SIMPLES<sup>57</sup>

*SIMPLE INTEREST SYSTEM*

*SISTEMA DE INTERÉS SIMPLE*

**Wilson de Oliveira<sup>58</sup>**

Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-0686-1093>

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/6941986015677447>

Faculdade Processus, DF, Brasil

E-mail: [wilson.wo@gmail.com](mailto:wilson.wo@gmail.com)

#### **Resumo**

O sistema de juros simples é utilizado em algumas situações da área financeira, como exemplo tem-se o cálculo de juros de determinados boletos vencidos. Também serve como conceito preliminar para definir o sistema de juros compostos. No sistema de juros simples a taxa total de juros é proporcional ao tempo em que o principal fica aplicado, o que gera expressões lineares tanto para a fórmula dos juros, como para a fórmula do montante. Nas fórmulas, as unidades de tempo da taxa e do prazo devem ser iguais.

**Palavras-chave:** Juros simples. Taxa de juros. Prazo. Principal. Montante.

#### **Abstract**

*The simple interest system is used in some situations in the financial area, as an example is the calculation of interest on certain overdue bills. It also serves as a preliminary concept to define the compound interest system. In the simple interest system, the total interest rate is proportional to the time the principal is applied, which generates linear expressions for both the interest formula and the amount formula. In formulas, the time units of the rate and term must be the same.*

**Keywords:** Simple interest. Interest rate. Deadline. Main. Amount.

#### **Resumen**

*El sistema de interés simple se utiliza en algunas situaciones del área financiera, como ejemplo es el cálculo de los intereses de determinadas facturas vencidas. También sirve como concepto preliminar para definir el sistema de interés compuesto. En el sistema de interés simple, la tasa de interés total es proporcional al tiempo que se aplica el principal, lo que genera expresiones lineales tanto para la fórmula de interés como para la fórmula de monto. En las fórmulas, las unidades de tiempo de la tasa y del plazo deben ser las mismas.*

---

<sup>57</sup> Este capítulo contou com a revisão linguística do Prof. Nilson Lima e com a diagramação do Prof. Danilo da Costa.

<sup>58</sup> Mestre em Matemática; Licenciatura em Matemática. Afiliação institucional: Faculdade Processus.

**Palabras clave:** Interés simple. Tasa de interés. Fecha límite. Principal. Monto.

## 1. Introdução

Várias atividades realizadas no setor financeiro de uma organização dependem de conceitos de Matemática Financeira. O sistema de juros simples fornece regras para calcular o valor de resgate de um capital aplicado por certo tempo, a uma taxa periódica de juros. Também serve para determinar o custo total de uma operação feita por uma organização a uma taxa de juros simples. Com a listagem desses assuntos úteis para solucionar problemas na área financeira, o leitor percebe a importância do sistema de juros simples no dia a dia de uma organização.

Muitos iniciam os estudos de juros simples com várias técnicas diferentes, algumas eficientes, outras não. O objetivo deste capítulo é fazer com que o leitor aprenda formas simples e eficientes de solucionar problemas de juros simples. Para atingir o nível ideal, é necessário ser organizado, pois uma boa organização facilita a escolha de um método adequado para solucionar o problema.

Outro fato importante é iniciar os estudos de juros simples dominando pelo menos os conceitos básicos de Matemática, visto que, em diversas situações aparecerão expressões envolvendo equação do primeiro grau, cálculo de porcentagem, razão e proporção. E para atingir esse conhecimento necessário é preciso dedicar-se, ser persistente.

Os exemplos de juros simples, em que a utilização da HP 12C é possível, são solucionados de forma manual e com a utilização da HP 12C. Todos os conceitos de juros simples são abordados de formas didática, clara e objetiva, sendo possível acompanhar os conceitos estudantes iniciantes da disciplina de Matemática Financeira. Os conceitos são abordados em textos que são facilmente compreendidos, com exemplos variados, tendo em muitos casos diagramas que facilitam o entendimento do raciocínio lógico utilizado na solução do problema.

Na sequência serão apresentados alguns conceitos básicos de juros simples e a simbologia utilizada:

- a) No sistema de juros simples não temos juros sobre juros, já em operações com juros compostos temos a ocorrência de juros sobre juros. Esses conceitos geram expressões lineares para os juros simples e exponenciais para os juros compostos.
- b) Capital, valor aplicado, principal ou valor presente: é um valor monetário aplicado por um determinado período de tempo. O valor aplicado será denotado por  $C$  ou  $PV$ . O símbolo  $PV$  utilizado na HP 12C significa valor presente, em inglês, *present value*.
- c) Juro: juro é o rendimento, aumento ou prêmio obtido na aplicação do capital. O valor dos juros de todo o período de uma aplicação será representado por  $J$ .
- d) Taxa de juros: é o índice que incide sobre o capital e gera o valor dos juros do período da aplicação. A taxa de juros será representada por  $i$ .
- e) Prazo ou período da aplicação: é expresso em determinada unidade de tempo, que pode ser em dia, mês, bimestre, trimestre, quadrimestre, semestre ou ano. O prazo de uma aplicação será representado por  $n$ .
- f) Montante, valor futuro ou valor de resgate de uma aplicação: é igual ao valor do capital acrescido do juro referente ao período da aplicação. O montante será representado por  $M$  ou  $FV$ . O símbolo  $FV$  utilizado na HP 12C significa valor futuro, em inglês, *future value*.

Algumas observações importantes sobre taxa periódica de juros e prazo de uma aplicação serão descritas a seguir:

- 1) Forma percentual de uma taxa de juros: uma taxa de 5% num determinado período representa uma razão centesimal em que o numerador é igual a 5 e o denominador igual a 100, isto é:

$$5\% = \frac{5}{100}$$

- 2) Forma decimal de uma taxa de juros: em fórmulas de Matemática Financeira utiliza-se a taxa de juros no sistema decimal de numeração. Para transformar uma taxa de juros da forma percentual para a forma decimal, basta dividir por 100. Por exemplo, a taxa de juros de 5% ao mês é igual a 0,05 ao mês no sistema decimal de numeração.

Taxa ao ano	a.a.
Taxa ao semestre	a.s.
Taxa ao quadrimestre	a.q.
Taxa ao trimestre	a.t.

Taxa ao bimestre	a.b.
Taxa ao mês	a.m.
Taxa ao dia	a.d.
Taxa ao período	a.p.

- 3) O período de capitalização e a taxa de juros devem ser substituídos nas fórmulas sempre com a mesma unidade de tempo. Por exemplo, se a taxa estiver ao mês, o prazo deve ser em meses.

## 2. Sistema de Juros Simples

O rendimento de uma aplicação no sistema de juros simples também é chamado de juro ou aumento da aplicação. Esse aumento ou juro pode ser informado em valor monetário ou em percentual.

Inicialmente vamos trabalhar os conceitos do sistema de juros simples sem a utilização explícita de fórmula, faremos somente com o raciocínio lógico.

### Exemplo 1

O capital de R\$ 20.000,00 foi aplicado no sistema de juros simples por 7 meses e gerou um montante de R\$ 27.000,00. Calcule a taxa mensal dessa aplicação.

### Comentários

Para obter o juro ou aumento da aplicação em percentual, basta calcular o quociente entre o montante e o capital. Esse quociente nos fornece um índice que informa os 100% do valor aplicado mais o aumento de todo o período da aplicação. Vejamos:

$$\frac{M}{C} = \frac{27000}{20000} = 1,35$$

No índice 1,35, o valor 1 representa os 100% do valor aplicado e o restante, que corresponde a 0,35, é o aumento em valor do sistema decimal de numeração.

$$\begin{array}{ccccccc}
 1,35 & - & 1 & = & 0,35 \\
 \uparrow & & \uparrow & & \uparrow \\
 \text{Valor aplicado} & & \text{Valor aplicado} & & \text{Aumento em} \\
 \text{mais o aumento} & & & & \text{valor decimal}
 \end{array}$$

Para obter o aumento em valor percentual, basta multiplicar 0,35 por 100.

$$\begin{array}{ccccccc}
 0,35 & \cdot & 100 & = & 35\% \\
 \uparrow & & & & \uparrow \\
 \text{Aumento em} & & & & \text{Aumento em} \\
 \text{valor decimal} & & & & \text{valor Percentual}
 \end{array}$$

Portanto, a aplicação teve um aumento de 35% em todo o período. No entanto, para sabermos a taxa por período, basta dividir o aumento de todo o período pelo número de períodos, que são 7 meses.

$$\frac{\text{Aumento total}}{\text{Número de meses}} = \frac{35\%}{7 \text{ meses}} = 5\% \text{ a. m.}$$

Então, a taxa de juros da aplicação é 5% ao mês.

### Exemplo 2

O capital de R\$ 65.000,00 foi aplicado no sistema de juros simples, à taxa de juros de 10% ao mês e gerou um montante de R\$ 143.000,00. Calcule o prazo dessa aplicação.

### Comentários

Vamos calcular o aumento da aplicação em percentual e em seguida obter o prazo.

$$\frac{M}{C} = \frac{143000}{65000} = 2,2$$

Subtraindo os 100% do valor aplicado, que corresponde ao valor 1 no sistema decimal de numeração, obtemos um aumento de 1,2 em valor do sistema decimal de numeração, sendo 120% em percentual.

$$\begin{array}{ccccccc}
 2,2 & - & 1 & = & 1,2 & = & 120\% \\
 \uparrow & & \uparrow & & \uparrow & & \uparrow \\
 \text{Valor aplicado} & & \text{Valor aplicado} & & \text{Aumento em} & & \text{Aumento em} \\
 \text{mais o aumento} & & & & \text{valor decimal} & & \text{valor percentual}
 \end{array}$$

Agora para sabermos o número de períodos da aplicação, basta dividir o aumento total pela taxa mensal de juros, isto é, dividir por 10%.

$$\frac{\text{Aumento total}}{\text{Taxa mensal}} = \frac{120\%}{10\% \text{ a. m.}} = 12 \text{ meses}$$

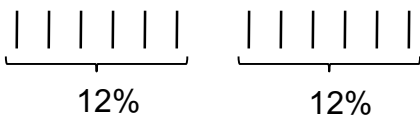
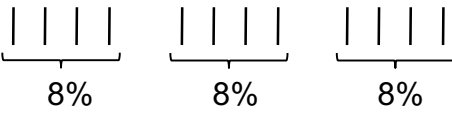
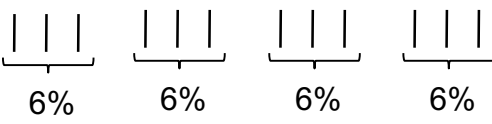
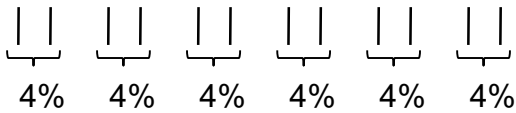
Então, a duração dessa aplicação foi de 12 meses.

Nos problemas de juros simples ocorrem operações de adição, subtração, multiplicação e divisão, e também equações do primeiro grau. Então, para que o leitor tenha um bom desempenho nos estudos de juros simples é necessário o conhecimento desses conceitos. Em alguns casos também surgem problemas em que a aplicação envolve uma parte de certa quantia. Essa parte pode vir citada no exercício em fração ou em percentual. Por exemplo: 80% de uma quantia foi aplicada em um banco. Esses 80% poderia ter sido substituído por  $\frac{4}{5}$ , ou ainda, por 0,8. Observe as equivalências a seguir:

$$80\% = \frac{80_{\div 20}}{100_{\div 20}} = \frac{4}{5} = 0,8$$

## 2.1. Taxas Proporcionais

As taxas de juros na capitalização simples em relação ao tempo de aplicação são proporcionais. Por exemplo, uma taxa de 5% ao mês é proporcional a 10% ao bimestre. Assim, é fundamental conhecer as partições de um período de capitalização e as taxas proporcionais dessas partições. No diagrama a seguir têm-se algumas partições do período de um ano e as respectivas taxas proporcionais da taxa de juros simples de 24% ao ano.

Número de Partições	Taxa Por Partição
	12% ao semestre
	8% ao quadrimestre
	6% ao trimestre
	4% ao bimestre

## 2.2. Fórmula dos Juros Simples

O valor dos juros ao final de um período é igual ao capital multiplicado pela taxa de juros em valor do sistema decimal de numeração, como a seguir:

$$J_1 = C \cdot i$$

Para calcular o juro total ao final de  $n$  períodos, basta multiplicar o valor do juro obtido no primeiro período pelo número de períodos, obtendo assim a seguinte fórmula:

$$J = C \cdot i \cdot n$$

### Exemplo 3

O capital de R\$ 25.000,00 foi aplicado por 6 meses, à taxa de juros simples de 2% ao mês. Determine o juro gerado por essa aplicação.

### Solução

Coletando os dados do problema, obtemos:

$$C = 25000$$

$$n = 6 \text{ meses}$$

$$i = 2\% \text{ a. m.} = 0,02 \text{ a. m.}$$

$$J = ?$$

Substituindo os dados na fórmula  $J = C \cdot i \cdot n$ , obtemos:

$$J = 25000 \cdot (0,02) \cdot 6$$

$$J = 3000$$

Portanto, o juro gerado por essa aplicação foi R\$ 3.000,00.

### Exemplo 4

O capital de R\$ 40.000,00 foi aplicado por 10 meses, à taxa de juros simples de 6% ao bimestre. Determine o juro gerado por essa aplicação.

### Solução

Coletando os dados do problema, obtemos:

$$C = 40000$$

$$n = 10 \text{ meses}$$

$$i = 6\% \text{ a. b.} = 3\% \text{ a. m.} = 0,03 \text{ a. m.}$$

$$J = ?$$

Observe que a taxa de 6% ao bimestre é proporcional a 3% ao mês. Para substituir os valores da taxa e do prazo na fórmula, temos que ter a mesma unidade de tempo, por isso que ajustamos a taxa de bimestral para mensal. Poderíamos ter ajustado o prazo de número de bimestres para número de meses, não importa qual a unidade de tempo, o importante é que sejam iguais. Substituindo os dados na fórmula  $J = C \cdot i \cdot n$ , obtemos:

$$J = 40000 \cdot (0,03) \cdot 10$$

$$J = 12000$$

Portanto, o juro gerado por essa aplicação foi R\$ 12.000,00.

### Exemplo 5

O capital de R\$ 54.000,00 foi aplicado por 5 meses e gerou de juro simples R\$ 6.750,00. Determine a taxa de juros envolvida nessa aplicação.

### Solução

Coletando os dados do problema, temos:

$$C = 54000$$

$$n = 5 \text{ meses}$$

$$J = 6750$$

$$i = ?$$

Substituindo os dados na fórmula  $J = C \cdot i \cdot n$ , obtemos:

$$6750 = 54000 \cdot i \cdot 5$$

$$6750 = 270000i$$

$$i = \frac{6750}{270000} = 0,025 = 2,5\% \text{ a. m.}$$

Portanto, a taxa de juros é igual a 2,5% ao mês.

### 2.3. Fórmula do Montante Simples

O montante ou valor futuro ao final de  $n$  períodos de uma aplicação é igual ao capital aplicado acrescido do juro dos  $n$  períodos.

$$M = C + J$$

Substituindo  $J = C \cdot i \cdot n$  na expressão  $M = C + J$ , obtemos:

$$M = C + C \cdot i \cdot n$$

Colocando em evidência o capital  $C$ , que aparece nas duas parcelas do segundo membro da expressão  $M = C + C \cdot i \cdot n$ , obtemos:

$$M = C \cdot [1 + i \cdot n]$$

### Exemplo 6

O capital de R\$ 50.000,00 foi aplicado por 8 meses e gerou um montante de R\$ 66.000,00, determine a taxa trimestral de juros envolvida nessa aplicação.

a) 4%

b) 8%

c) 6%

- d) 12%
- e) 10%

### Solução

Coletando os dados do problema, temos:

$$C = 50000$$

$$n = 8 \text{ meses}$$

$$M = 66000$$

$$i = ? (a. t.)$$

Substituindo os dados na fórmula  $M = C \cdot [1 + i \cdot n]$ , obtemos:

$$66000 = 50000 \cdot [1 + i \cdot 8]$$

$$66000 = 50000 + 400000i$$

$$66000 - 50000 = 400000i$$

$$16000 = 400000i$$

$$i = \frac{16000}{400000} = 0,04 \text{ a. m.} = 4\% \text{ a. m.} = 12\% \text{ a. t.}$$

Portanto, a taxa trimestral é igual a 12%. Alternativa D.

### Solução utilizando a fórmula dos juros

Todo problema envolvendo juros simples pode ser resolvido utilizando a fórmula dos juros simples. Para obter o valor dos juros, basta subtrair o capital do montante, como a seguir:

$$J = M - C$$

$$J = 66000 - 50000$$

$$J = 16000$$

Substituindo os dados na fórmula dos juros, obtemos:

$$J = C \cdot i \cdot n$$

$$16000 = 50000 \cdot i \cdot 8$$

$$16000 = 400000i$$

$$i = \frac{16000}{400000} = 0,04 \text{ a. m.} = 4\% \text{ a. m.} = 12\% \text{ a. t.}$$



### Solução utilizando o método do aumento total

Vamos calcular o aumento total da aplicação em percentual e em seguida obter o aumento por período.

$$\frac{M}{C} = \frac{66000}{50000} = 1,32$$

No índice 1,32, o valor 1 representa os 100% do valor aplicado e o restante, que corresponde a 0,32, é o aumento total em valor do sistema decimal de numeração. Portanto, a aplicação teve um aumento de 32% em todo o período da aplicação. Agora para sabermos a taxa por período, basta dividir o aumento de todo o período pelo número de períodos, que são 8 meses.

$$\frac{\text{Aumento total}}{\text{Número de meses}} = \frac{32\%}{8 \text{ meses}} = 4\% \text{ a. m.} = 12\% \text{ a. t.}$$

Então, a taxa de juros da aplicação é de 12% ao trimestre.

### Exemplo 7

O capital de R\$ 85.000,00 foi aplicado por 9 meses, à taxa de juros simples de 48% ao ano. Determine o montante gerado.

### Solução

Coletando os dados do problema, temos:

$$C = 85000$$

$$n = 9 \text{ meses}$$

$$i = 48\% \text{ a. a.}$$

$$M = ?$$

Transformando a taxa de anual para mensal:

$$\frac{48\% \text{ a. a.}}{12 \text{ meses}} = 4\% \text{ a. m.}$$

Substituindo os dados na fórmula do montante, obtemos:

$$M = C \cdot [1 + i \cdot n]$$

$$M = 85000 \cdot [1 + (0,04) \cdot 9]$$

$$M = 85000 \cdot [1 + 0,36]$$

$$M = 85000 \cdot [1,36]$$

$$M = 115600$$

Portanto, o montante ao final de 9 meses de aplicação é igual a R\$ 115.600,00.

### Solução utilizando a fórmula dos juros

O valor dos juros é dado por:

$$J = C \cdot i \cdot n$$

$$J = 85000 \cdot (0,04) \cdot 9$$

$$J = 30600$$

O valor do montante é dado pelo capital mais os juros:

$$M = C + J$$

$$M = 85000 + 30600$$

$$M = 115600$$

### Exemplo 8

Calcule o capital que ao ser aplicado a uma taxa de juros simples de 3,6% ao mês, rende R\$ 960,00 de juro em 40 dias.

### Solução

$$C = ?$$

$$i = 3,6\% \text{ a. m.}$$

$$n = 40 \text{ dias}$$

$$J = 960$$

Observe inicialmente que a taxa de juros está ao mês e o período está em dias. Para transformar a taxa mensal em diária, na capitalização simples, basta dividir 3,6 por 30, que nos dá 0,12% ao dia. Como na fórmula que relaciona juro, capital, taxa e período, a taxa deve sempre ser utilizada em valor no sistema decimal de numeração, e não em percentual, o valor 0,12 deve ser dividido por 100, que dá 0,0012.

Substituindo os dados do problema na fórmula dos juros, obtemos:

$$J = C \cdot i \cdot n$$

$$960 = C \cdot (0,0012) \cdot 40$$

$$960 = C \cdot (0,048)$$

$$C = \frac{960}{0,048} = 20000$$

Portanto, o capital aplicado foi R\$ 20.000,00.

### Exemplo 9

Ana aplicou um capital por quatro meses, a uma taxa de juros simples de 5% ao mês. Decorridos os quatro meses, metade do capital inicial foi aplicado por mais três meses, a uma taxa de juros simples de 4% ao mês. A soma dos juros obtidos nas duas aplicações foi de R\$ 8.320,00. Calcule o capital inicial aplicado.

### Solução

Os dados das duas etapas da aplicação estão listados a seguir:

<p>Primeira etapa da aplicação</p> $C = ?$ $n = 4 \text{ meses}$ $i = 5\% \text{ a. m.}$ $J_1 = C \cdot (0,05) \cdot 4$ $J_1 = 0,2C$	<p>Segunda etapa da aplicação</p> $50\%C = 0,5C = ?$ $n = 3 \text{ meses}$ $i = 4\% \text{ a. m.}$ $J_2 = 0,5C \cdot (0,04) \cdot 3$ $J_2 = 0,06C$
<p>Conclusão</p> $J_1 + J_2 = 8320$ $0,2C + 0,06C = 8320$ $0,26C = 8320$ $C = \frac{8320}{0,26} = 32000$	

Portanto, o capital inicial aplicado foi de R\$ 32.000,00.

### Exemplo 10

Os capitais de R\$ 42.000,00 e R\$ 35.000,00 foram aplicados a uma mesma taxa de juros simples, durante 120 dias e 3 meses, respectivamente. Calcule a taxa mensal dessas aplicações, sabendo-se que o primeiro capital rendeu de juros R\$ 3.150,00 a mais do que o segundo capital.

### Solução

Coletando os dados do problema, obtemos:

<p>Primeira aplicação</p> $C = 42000$ $i = ?$ $n = 120 \text{ dias} = 4 \text{ meses}$ $J_1 = 42000 \cdot i \cdot 4$ $J_1 = 168000i$	<p>Segunda aplicação</p> $C = 35000$ $i = ?$ $n = 3 \text{ meses}$ $J_2 = 35000 \cdot i \cdot 3$ $J_2 = 105000i$
<p>Conclusão</p> $J_1 - J_2 = 3150$ $168000i - 105000i = 3150$ $63000i = 3150$ $i = \frac{3150}{63000} = 0,05 \text{ a. m.} = 5\% \text{ a. m.}$	

Portanto, a taxa de juros é igual a 5% ao mês.

## 2.4. Juros Simples na HP 12C

Utilizando a notação das teclas da calculadora HP 12C, isto é,  $PV$  para representar o valor presente (em inglês, *present value*),  $FV$  para o valor futuro (em inglês, *future value*),  $n$  para o prazo ou período e  $i$  para a taxa de juros, temos a seguinte fórmula para a capitalização simples:

$$FV = PV \cdot [1 + i \cdot n]$$

Antes de começar um novo cálculo financeiro, pressione as teclas listadas a seguir para zerar todos os registros financeiros.

**f** **FIN**

Porém, frequentemente você pode querer repetir um cálculo após modificar o número em somente um dos registros financeiros. Para fazê-lo, não pressione as teclas listas anteriormente, em vez disso, simplesmente armazene o novo número no registro. Os números nos outros registros financeiros permanecerão inalterados. Os registros financeiros também são zerados ao pressionar as teclas listadas a seguir ou quando a Memória Contínua for reinicializada.

**f** **REG**

A HP 12C calcula, simultaneamente, os juros simples na base de 360 dias (ano comercial) e na base de 365 ou 366 dias (ano exato). É possível exibir qualquer um dos dois, conforme descrito a seguir. Além do mais, com os juros acumulados no mostrador, pode-se calcular o valor do montante.

Descrição da Ação	Pressione
1) Digite ou calcule o número de dias	<b>n</b>
2) Digite a taxa de juros anual em porcentagem	<b>i</b>
3) Digite o valor do capital	<b>CHS</b> <b>PV</b>
4) Cálculo dos juros acumulados na base de 360 dias	<b>f</b> <b>INT</b>
5) Juros acumulados na base de 365 dias	<b>R↓</b> <b>x ≥ y</b>
6) Cálculo do montante	<b>+</b>

Os valores de  $n$ ,  $i$  e  $PV$  podem ser registrados em qualquer ordem.

### Exemplo 11

Utilize a HP 12C para calcular o juro que o capital de R\$ 2.500,00 gera quando aplicado por 6 meses, a uma taxa de juros simples de 2% ao mês.

### Solução

Pressione	Visor	Descrição
f FIN	0,00	Limpa a memória dos registros financeiros
6 ENTER 30 x n	180,00	Calcula e armazena o número de dias
2 ENTER 12 x i	24,00	Calcula e armazena a taxa de juros anual
2500 CHS PV	-2.500,00	Armazena o capital como saída de caixa
f INT	300,00	Juros acumulados do período

### Exemplo 12

Utilize a HP 12C para calcular o montante gerado pela aplicação de R\$ 8.500,00 a uma taxa de juros simples de 48% ao ano, por 9 meses.

### Solução

Pressione	Visor	Registros
f FIN	0,00	Limpa a memória dos registros financeiros
30 ENTER 9 x n	270,00	Calcula e armazena o número de dias
48 i	48,00	Armazena a taxa de juros anual
8500 CHS PV	-8.500,00	Armazena o capital como saída de caixa
f INT	3.060,00	Juros acumulados do período
+	11.560,00	Montante: capital mais os juros

### 3. Considerações Finais

Neste capítulo foi apresentado o sistema de juros simples. Esse sistema, além de ser utilizado em algumas situações do dia a dia, também serve como norte para entender a definição de juros compostos. Uma situação cotidiana em que se utiliza juros simples no cálculo é quando ocorre o pagamento de boleto vencido. Em geral, neste caso, têm uma multa fixa e a cobrança de juros de acordo com o sistema de juros simples.

O estudo que foi feito sobre juros simples iniciou com alguns conceitos básicos e com a simbologia utilizada. O primeiro conceito importante descrito foi que o sistema de juros simples não possui juros sobre juros. Isso significa que para um certo capital inicial, que também pode ser chamado de principal, e dada uma taxa periódica de juros, o valor dos juros de qualquer período é sempre o mesmo. Por exemplo, para um capital de R\$ 500,00 e uma taxa de juros de 10% ao período, o valor dos juros de qualquer período é sempre igual a R\$ 50,00.

Outro ponto que foi destacado no texto é que os problemas de juros simples podem ser solucionados sem a utilização de fórmulas. Para isso basta utilizar o raciocínio lógico e entender os casos possíveis que existem. Um caso que foi abordado no texto é quando temos o capital, o montante, o prazo e queremos calcular a taxa periódica de juros. Neste caso pode-se dividir o montante pelo capital, subtrair 1 do resultado e na sequência dividir pelo número de períodos.

Também foi mencionado no texto que se a preferência for pela fórmula, a expressão dos juros simples é suficiente para resolver qualquer problema. No entanto,

alguns leitores costumam ter dificuldades quando aparecem questões que fornecem a taxa periódica de juros, o prazo, o montante e é para calcular o capital aplicado. Mesmo nessa situação consegue-se resolver a questão apenas com a fórmula dos juros simples, que é, juro igual ao capital multiplicado pela taxa e multiplicado pelo prazo. Neste caso basta substituir o juro pelo montante menos o capital e isolar a variável capital que aparecerá na equação do primeiro grau.

Por fim, ficou registrado no texto a importância do sistema de juros simples no dia a dia do setor financeiro de uma organização. E, para facilitar a solução dos problemas da área financeira foram apresentadas técnicas eficientes e simplificadas, algumas utilizando somente o raciocínio lógico e outras utilizando fórmulas.

## Referências

ASSAF NETO, Alexandre. **Matemática financeira e suas aplicações**. 11 ed. São Paulo: Atlas, 2009.

BRUNI, Adriano Leal. **Matemática financeira: com HP 12C e Excel**. Série finanças na prática. 5 ed. São Paulo: Atlas, 2010.

HAZZAN, Samuel; POMPEO, José Nicolau. **Matemática Financeira**. 6 ed. São Paulo: Saraiva, 2007.

MARIANO, Fabrício. **Série Provas & Concursos: matemática financeira para concursos**. 4. ed. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2015.

MATHIAS, Washington Franco; GOMES, José Maria. **Matemática Financeira: com mais de 600 exercícios**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2011.

PUCCINI, Abelardo de Lima. **Matemática financeira: objetiva e aplicada**. 9. ed. Rio de Janeiro: Saraiva, 2011.

SAMANEZ, Carlos Patrício. **Matemática financeira: aplicações à análise de investimentos**. 5. ed. São Paulo: Prentice Hall, 2011.

## CAPÍTULO 11:

### REFLEXÕES SOBRE O CONCEITO DE POLÍTICAS PÚBLICAS E A PERSPECTIVA DE LUCRATIVIDADE POR PARTE DO ESTADO<sup>59</sup>

*REFLECTIONS ON THE CONCEPT OF PUBLIC POLICIES AND THE PROFITABILITY PERSPECTIVE BY THE STATE*

*REFLEXIONES SOBRE EL CONCEPTO DE POLÍTICAS PÚBLICAS Y LA PERSPECTIVA DE RENTABILIDAD DEL ESTADO*

**Jonas Rodrigo Gonçalves<sup>60</sup>**

Orcid: <https://orcid.org/0000-0003-4106-8071>

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/6904924103696696>

Universidade Católica de Brasília, UCB, DF, Brasil

E-mail: professorjonas@gmail.com

**Danilo da Costa<sup>61</sup>**

Orcid: <http://orcid.org/0000-0003-1849-4945>

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/9522717317530051>

Universidade Católica de Brasília, UCB, DF, Brasil

E-mail: educadordanilocosta@gmail.com

**João Carlos Gonçalves<sup>62</sup>**

Orcid: <https://orcid.org/0000-0001-5167-8135>

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/9535681858709853>

Universidade de Brasília, UnB, DF, Brasil

E-mail: joca.goncalves@yahoo.com.br

### Resumo

Este capítulo analisa algumas conceituações sobre o conceito de políticas públicas, na perspectiva do que o Estado lucra, economicamente falando, com as políticas públicas. Aborda o seguinte problema: “Além do bem-estar social promovido por meio

---

<sup>59</sup> Capítulo revisado linguisticamente por Jonas Rodrigo Gonçalves.

<sup>60</sup> Doutorando em Psicologia; Mestre em Ciência Política (Direitos Humanos e Políticas Públicas); Licenciado em Filosofia e Letras (Português e Inglês); Especialista em Direito Constitucional e Processo Constitucional, em Direito Administrativo, em Direito do Trabalho e Processo Trabalhista, entre outras especializações. Professor das faculdades Processus (DF), Unip (SP) e Fasesa (GO). Escritor (autor de 61 livros didáticos/acadêmicos). Revisor. Editor. CV Lattes: <http://lattes.cnpq.br/6904924103696696>. ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-4106-8071>. E-mail: professorjonas@gmail.com.

<sup>61</sup> Mestrando em Educação pela Universidade Católica de Brasília. Especialista em Direito Constitucional e Processo Constitucional, Direito do Trabalho e Processo Trabalhista, e Direito Administrativo. Licenciado em Geografia pela Universidade Anhanguera. Professor da Faculdade Processus (DF). Coordenador do grupo de pesquisa da Faculdade Processus “Políticas Públicas e Inovações Tecnológicas”. Lattes: <http://lattes.cnpq.br/9522717317530051>. Orcid: <https://orcid.org/0000-0003-1849-4945>. E-mail: educadordanilocosta@gmail.com.

<sup>62</sup> Mestrando em Ciências Contábeis pela UnB (DF), possui graduação em Ciências Contábeis pela Unisantos - Faculdade de Ciências Econômicas e Comerciais de Santos. Atualmente é consultor empresarial e professor do IBMEC e Faculdade Processus no DF, com MBA em Gestão de Empresas, cursado no INPG em 2003. Na Faculdade Processus, coordena o grupo de pesquisa “Aspectos contábeis e/ou financeiros das políticas Públicas”. CV: <http://lattes.cnpq.br/9535681858709853>. Orcid: <https://orcid.org/0000-0001-5167-8135>. E-mail: joca.goncalves@yahoo.com.br.

das políticas públicas, o Estado também possui outros ganhos, no que tange a aspectos econômicos?”. Como hipótese, acredita-se que sim, ou seja, que o Estado lucra economicamente falando com as políticas públicas. Analisar se o Estado lucra economicamente falando com as políticas públicas é o objetivo principal. Especificamente objetiva: tecer algumas considerações sobre o conceito de políticas públicas; avaliar se há viés romantizado sobre políticas públicas que apresente apenas os aspectos positivos de uma política pública; discutir o que o Estado ganha economicamente com a implementação de políticas públicas de diversas naturezas. Com isso, a pesquisa é relevante para docentes, para a ciência e para a sociedade. Fez-se uma pesquisa teórica qualitativa com base em artigos científicos e livros acadêmicos.

**Palavras-chave:** Políticas Públicas. Políticas de Saúde. Políticas de Educação. Políticas de Moradia. Transferência de Renda.

### **Abstract**

*This article analyzes some conceptualizations about the concept of public policies, from the perspective of what the State profits, economically speaking, from public policies. It addresses the following problem: “In addition to the social well-being promoted through public policies, does the State also have other gains, with regard to economic aspects?”. As a hypothesis, it is believed that it does, that is, that the State profits economically speaking with public policies. Analyzing whether the State profits economically speaking with public policies is the main objective. Specifically objective: to make some considerations about the concept of public policies; evaluate whether there is a romanticized bias about public policies that presents only the positive aspects of public policies; discuss what the State gains economically with the implementation of public policies of different kinds. Thus, the research is relevant for teachers, for science and for society. Qualitative theoretical research was carried out based on scientific articles and academic books.*

**Keywords:** Public policy. Health Policies. Education Policies. Housing Policies. Income Transfer.

### **Resumen**

*Este capítulo analiza algunos conceptos sobre el concepto de políticas públicas, desde la perspectiva de lo que el Estado gana económicamente de las políticas públicas. Aborda el siguiente problema: “Además del bienestar social que se promueve a través de las políticas públicas, ¿el Estado también tiene otras ganancias, en lo económico?”. Como hipótesis, se cree que sí, es decir, que el Estado se beneficia económicamente hablando con las políticas públicas. Analizar si el Estado se beneficia económicamente hablando con las políticas públicas es el principal objetivo. Específicamente objetivo: realizar algunas consideraciones sobre el concepto de políticas públicas; evaluar si existe un sesgo romantizado en las políticas públicas que presenta solo los aspectos positivos de una política pública; discutir lo que gana económicamente el Estado con la implementación de políticas públicas de diversa índole. Por tanto, la investigación es relevante para los profesores, para la ciencia y para la sociedad. Se realizó una investigación teórica cualitativa basada en artículos científicos y libros académicos.*



**Palabras clave:** *Políticas Públicas. Políticas de salud Políticas de educación. Políticas de vivienda. Transferencia de ingresos.*

## **Introdução**

Este capítulo se propõe a apresentar algumas considerações sobre o conceito de políticas públicas, bem como refletir sobre o que o Estado lucra com as políticas públicas. Muitas vezes, há um certo romantismo relacionado ao tema das políticas públicas, dando a perceber que o governo é um agente de bondade para com sua população sem nenhum interesse por trás de uma política pública.

Política pública é o campo do conhecimento que busca, ao mesmo tempo, 'colocar o governo em ação' e/ou analisar essa ação (variável independente) e, sempre que necessário, propor mudanças no rumo ou curso de tais ações (variável dependente). A formulação de políticas públicas se constitui no estágio no qual os governos democráticos traduzem seus propósitos e plataformas eleitorais em programas e ações os quais produzirão resultados ou mudanças no mundo real (GONÇALVES; OLIVEIRA, 2014).

O presente trabalho parte do seguinte problema: Além do bem-estar social promovido por meio das políticas públicas, o Estado também possui outros ganhos, no que tange a aspectos econômicos? Ou seja, questiona-se o que o Estado lucra economicamente falando com as políticas públicas.

Dye (1984) resume a definição de política pública como 'o que o governo escolhe fazer ou não fazer'. A definição mais conhecida permanece sendo a de Laswell (1936/1958, p. 24), isto é, decisões e análises acerca de política pública implicam responder aos seguintes questionamentos: quem ganha o quê? Por quê? Que diferença faz?

Nesse sentido, nosso manuscrito parte da seguinte hipótese: além do bem-estar social promovido por meio das políticas públicas, o Estado também possui outros ganhos, no que tange a aspectos econômicos. Isto é, o Estado lucra economicamente falando com as políticas públicas.

Releva destacar que política pública não se traduz em uma só ação por parte do governo, mas sim em um conjunto de frentes de atuação, intencionalmente coerentes, as quais se retroalimentam e operam para a realização de um objetivo. Nesse sentido, o controle – especialmente no campo do agir o qual tenha em conta alcançar uma coletividade – não pode reivindicar para si uma aptidão para uma ação substitutiva daquela instância de poder a qual é revestida, inclusive, da própria arquitetura institucional à formulação das escolhas democráticas de prioridade; e mais ainda, que mantém maior proximidade com o complexo de informações e relações que haverão de cunhar essas mesmas políticas públicas (GONÇALVES; OLIVEIRA, 2014).

O objetivo geral a ser investigado neste trabalho é analisar se, além do bem-estar social promovido por meio das políticas públicas, o Estado também possui outros ganhos, no que tange a aspectos econômicos. Isto é, checar se o Estado lucra economicamente falando com as políticas públicas.

Também se pode entender política pública como um componente de ação estratégica, ou seja, que incorpora elementos sobre a ação necessária e possível naquele momento determinado, naquele conjunto institucional e projeta-os para o futuro mais próximo (GONÇALVES; OLIVEIRA, 2014).

Como objetivos específicos, temos: tecer algumas considerações sobre o conceito de políticas públicas; avaliar se há viés romantizado sobre políticas públicas que apresente apenas os aspectos positivos de uma políticas pública; discutir o que

o Estado ganha economicamente com a implementação de políticas públicas de diversas naturezas.

As políticas públicas surgiram com o intuito de constituir uma das maneiras de interação e de diálogo entre o Estado e a sociedade civil, uma vez que a ele era facultada a legitimidade ao prover à sociedade civil boas condições de vivência. Elas passariam a atuar com vistas a responder a demandas, principalmente dos grupos sociais excluídos, dos setores marginalizados, esferas pouco organizadas e segmentos mais vulneráveis [...] (BRASIL, 2004 apud GONÇALVES, COSTA, 2019, p.123)

Esta pesquisa se justifica, para docentes de ensino superior de humanidades e ciências sociais aplicadas, por possuir relação direta com a educação superior em si, inclusive pelas várias políticas de acesso à educação superior, como Fies e Prouni, por exemplo.

Para a ciência, releva destacar que a ciência política, bem como as ciências sociais, e ainda o próprio Serviço Social, atuam em conjunto na reflexão acerca dos resultados alcançados quando da implementação de uma política pública, independentemente da área envolvida nesta ação do Estado.

Para a sociedade, o tema é relevante por envolver diretamente a população daquele país que se enquadra nos critérios de composição do público-alvo daquela determinada política pública. A sociedade precisa contar com o apoio do Estado, por meio de políticas públicas, mesmo que isso represente economia ao governo.

Trata-se de uma pesquisa teórica, a partir de fonte bibliográfica, com fundamento em artigos científicos e livros acadêmicos, bem como em legislações que envolvem o universo das políticas públicas. Esta pesquisa teórica buscou trazer conceituações sobre políticas públicas, na tentativa de analisá-las, ou mesmo criticá-las.

Acerca do instrumental utilizado para a realização deste trabalho, esta pesquisa parte de artigos científicos e/ou acadêmicos sobre a temática das políticas públicas, cuja base de busca desses artigos foi o Google Acadêmico. Também se pautou em livros acadêmicos sobre o tema. Foram escolhidos artigos localizados pelo Google Acadêmico a partir das seguintes palavras-chave: “Política Pública, Políticas de Saúde, Políticas de Educação, Transferência de Renda, Políticas de Moradia”.

Quais os critérios de exclusão das bases de dados? Foram excluídos artigos que possuíam mais de três autores. Também não foram incluídos artigos em que pelo menos um dos autores não fosse mestre ou doutor. Só foram aceitos artigos publicados em periódicos indexados com ISSN. Isso tudo para a garantia mínima de qualidade desta pesquisa. O tempo previsto para elaboração deste trabalho foi de três meses, já incluso o tempo necessário para leitura dos textos originais (artigos e/ou livros), bem como seleção dos trechos e paráfrases. No primeiro mês realizou-se o levantamento do referencial teórico; no segundo mês, a revisão da literatura; no terceiro mês, a elaboração dos elementos pré-textuais e pós-textuais que compõem todo o trabalho.

A pesquisa é qualitativa, uma vez que foi realizada uma revisão de literatura com tratamento das informações coletadas. Optou-se por uma pesquisa qualitativa, na qual os autores trataram os dados obtidos por meio da pesquisa bibliográfica, considerando os aspectos relevantes levantados pelos seus respectivos autores.

A metodologia utilizada neste trabalho segue os preceitos de Gonçalves (2019, p.31), que aduz que trabalho de Revisão é trabalho monográfico ou em coautoria, o qual é passível de ser publicado em revista acadêmica e, por isso, geralmente de pequena extensão, afirma que pode ser utilizado como requisito obrigatório para a

conclusão de curso de graduação de várias faculdades e que possui entre 10 e 30 páginas.

### **Breves considerações sobre o conceito de Políticas Públicas**

O que diferencia uma lei de uma política pública? O que caracteriza uma política pública? Uma política pública é um conjunto de leis com um objetivo comum que tenha uma população específica e uma ação estratégica definida? Quais os tipos de políticas públicas existentes no Brasil? Quais as esferas governamentais que envolvem as políticas públicas? Quais são as áreas que possuem políticas públicas vigentes? Este capítulo pretende responder a esses questionamentos.

É relevante saber o que é uma política pública e ver como ela é tratada no Brasil, bem como a forma que o governo faz este trabalho para amenizar as desigualdades sociais. Trabalho este o qual é muito importante devido ao grande “abismo social” que há no País, que é recordista no mundo quando o assunto é desigualdade social (GONÇALVES, 2017, p.23).

O que é uma lei? No Brasil temos várias leis, cada uma com seu objetivo específico, no entanto, todas as nossas legislações se dirigem a todos(as) os brasileiros. Por exemplo, uma lei da esfera federal que envolva um determinado crime cometido, possui sua aplicação e punição a todos(as) que cometerem este crime, independentemente de raça, cor, sexo, orientação, condição social etc., claro que com todas as particularidades que incluem o recurso financeiro para a contratação de um bom escritório de advocacia, bem como as especificidades de cada processo, porém, em tese uma lei se aplica a todos(as) os(as) brasileiros(as).

O que diferencia uma lei de uma política pública? Diferentemente de uma lei específica que se destina a toda a população, uma política pública é um conjunto de leis que se aplica a uma população específica. Logo, uma política pública possui um público-alvo, aqui considerados como sendo os beneficiários. Por exemplo, a política pública “Minha casa, minha vida” não se aplica a todos(as) os(as) brasileiros(as). Trata-se de uma política pública de moradia que se aplica a um público específico, um público-alvo, uma população específica.

Da mesma forma com políticas públicas de outras áreas. Por exemplo, a política pública de educação “Fies” também se aplica a um público específico e não a todos(as) os(as) brasileiros(as). Assim também a política de saúde para portadores de Diabetes, cuja população beneficiária inclui apenas os(as) acometidos(as) por esta doença. Também a política de transferência de renda “Bolsa Família” possui regras específicas para definição da população de beneficiários do programa.

Isso diferencia, nesta primeira reflexão, uma lei, que atinge a toda a população de uma política pública, cujo público-alvo é uma população específica, independentemente de se tratar de uma política pública de moradia, de transferência de renda, de educação ou de saúde.

Conhecendo o conceito de políticas públicas e sua ampla abordagem, pode-se fazer uma ramificação com o conceito de políticas públicas de saúde. Dado que esta área de política pública enquadra-se nas políticas sociais sobre a saúde dos brasileiros (GONÇALVES, 2017, p.23).

Observemos, então, que políticas de saúde nada mais são do que políticas públicas aplicadas às questões que envolvem a saúde coletiva, sobretudo no âmbito da saúde pública e do SUS – Sistema Único de Saúde. Nesse sentido, algumas enfermidades possuem necessidades específicas, as quais precisam estar garantidas em legislações direcionadas para que este determinado público-alvo tenha seus

direitos garantidos. Com isso, temos políticas de saúde específicas de algumas enfermidades: HIV; Hepatites; Diabetes; Hanseníase; HPV etc.

Tais políticas de saúde, portanto, contam com componentes específicos que ampliam a perspectiva da assistência em saúde, com diferenciados procedimentos que majoram o atendimento às pessoas acometidas por tais enfermidades.

Em termo práticos, todos(as) os(as) brasileiros(as) têm direito à saúde pública e de qualidade, isso é um princípio constitucional. No entanto, brasileiros(as) com enfermidades que possuem políticas públicas específicas são beneficiários de uma série de ações direcionadas especificamente ao público portador daquela doença.

Por exemplo, existe a política de saúde do HIV. Um portador de HIV possui uma série de ações promovidas pelo Estado, garantida por um conjunto de leis direcionado especificamente a este público. Exame gratuito para detecção do vírus HIV, que pode ser feito por qualquer brasileiro(a), no entanto, testando positivo para o vírus, o(a) portador(a) terá direito à consulta com infectologista, psicólogo(a) e demais médicos especialistas em comorbidades que podem influenciar no desenvolvimento da doença, em âmbito físico e de saúde mental. No atendimento pelo(a) médico(a) especialista: explicam-se os direitos e deveres do(a) portador(a); incentiva-se o uso de preservativos (no intuito de diminuir o número de portadores a partir de relações sexuais); prescreve-se o coquetel medicamentos que serão oferecidos gratuitamente ao(à) portador(a), na perspectiva de baixar a carga viral, o que, além de melhorar a saúde de quem convive com o vírus, também diminui as possibilidades de contágio a outras pessoas.

Assim também ocorre com a política de saúde HPV, cuja estratégia principal é imunização de meninas com menos de 13 (treze) anos. Sabe-se que o Papiloma vírus é o principal causador de câncer de colo de útero, uma das principais causas de morte entre as mulheres. Sabe-se também que a maior forma de transmissão do HPV é por meio das relações sexuais. Nesse sentido, a estratégia desta PPS (Política Pública de Saúde) é justamente tentar vacinar meninas antes do início de suas vidas sexuais ativas.

Poderíamos pensar, então, que o governo é “maravilhoso” quando adota políticas públicas de saúde, pois pensa somente no bem-estar da população, certo? Errado. Por mais romântico que pareça ser o universo das políticas públicas, infelizmente, as questões financeiras influenciam na tomada de decisão na maioria das vezes muito mais do que a intenção do bem-estar social.

Como assim? É muito mais barato para o governo medicar um portador de HIV para baixar sua carga viral do que tratar infecções e doenças, no sistema público de saúde, advindas desta sorologia positiva. Baixar a carga viral de um(a) soro positivo(a) implica diminuir a possibilidade de contágio a outras pessoas, o que novamente representa economia para o Estado.

Da mesma forma com o HPV, é muito mais barato para o Estado vacinar meninas antes de terem vida sexual ativa, do que tratar, no sistema público de saúde, o câncer de colo de útero, ou antes dele, as feridas de dentro do canal vaginal que precisam de consulta médica, procedimentos de cauterização e medicação.

E assim com todas as doenças que possuem políticas públicas de saúde específicas para a população acometida por tal enfermidade. Na maior parte dos casos, o lobby que ocorre no processo de formação da agenda visando a implementação daquela política de saúde geralmente apresenta dados para a tomada de decisão que apontem maior economia uma vez adotados os procedimentos que envolvem aquela política de saúde do que a permissão do desenvolvimento da doença

em si e todas as suas implicações de contágio a outras pessoas, bem como aos custos implicados ao uso do SUS – Sistema Único de Saúde.

Inicialmente foram dados esses exemplos de políticas públicas de saúde que se constituem como um universo mais concreto para visualização dos prós e contras que envolvem uma política pública, bem como para tentar se retirar o viés romantizado que geralmente se observa em definições de política pública que, por vezes, dão a perceber que o Estado, por meio das políticas públicas é um ente muito preocupado em resolver os problemas, sobretudo sociais, que assolam a população por pura bondade estatal. Observemos a seguir mais algumas definições importantes para clarear o que vem a ser uma política pública.

Antes de qualquer discussão que possa envolver em específico o tema deste capítulo, faz-se necessário entender o cenário das políticas públicas hoje vigentes no País. Nessa perspectiva, trataremos do conceito de políticas públicas como forma de elucidar tal cenário (GONÇALVES, 2017, p.23).

Não há uma única, nem melhor, definição acerca do que seja política pública. Mead (1995) a define como sendo um campo dentro do estudo da política a qual analisa o governo à luz de grandes questões públicas, e Lynn (1980) vê política pública como um conjunto de ações do governo as quais irão produzir efeitos específicos. Peters (1986) segue no mesmo caminho: política pública é a soma das atividades dos governos, os quais agem diretamente ou por meio de delegação, e que influenciam a vida dos cidadãos.

Na concepção de Souza (2006), trata-se do conjunto de ações que são desencadeadas pelo Estado, no caso brasileiro, nas escalas que envolvem o governo federal, estadual e municipal, com vistas ao atendimento a determinados setores da sociedade civil. Tais ações podem ser desenvolvidas em parcerias com organizações não governamentais e, como se tem verificado atualmente, com a iniciativa privada.

Observa-se, então, que as políticas públicas são adotadas por governos independentemente de sua orientação político-econômica, seja ela de direita, de esquerda, de centro-esquerda ou de centro-direita. A lógica de Estado garantidor tende a fomentar mais políticas públicas, porém parcerias público-privadas também podem garantir políticas públicas que beneficiem determinado governo, inclusive, economicamente falando.

Moreira Neto (2006, p. 74) leciona que

Traduzam as políticas públicas um conteúdo integrador da *substância* da decisão administrativa processualizada, da qual se espera que advenha a direta satisfação de resultados, posto que são estes vinculantes da ação administrativa. Na essência dessa decisão escolha processualizada, um *quadro normativo de ação*, através do qual se estabelece uma relação de vinculação entre o Estado político e a sociedade.

Trata-se de um fluxo de decisões públicas, que é orientado a manter o equilíbrio social ou a introduzir desequilíbrios que são destinados a modificar essa realidade. Decisões condicionadas pelo próprio fluxo e pelas reações e modificações que elas mesmas provocam no tecido social, bem como pelos valores, ideias e visões dos que adotam ou influem na decisão. É possível considerá-las como estratégias as quais apontam para diversos fins, todos eles, de alguma maneira, desejados pelos diversos grupos que participam do processo de decisão. [...] Com uma perspectiva mais operacional, poder-se-ia afirmar que ela é um sistema de decisões públicas que visa a omissões ou ações, corretivas ou preventivas, que são destinadas a manter ou modificar a realidade de um ou de vários setores da vida social, mediante a definição

de estratégias e objetivos de atuação e da alocação de recursos essenciais para atingir os objetivos estabelecidos (GONÇALVES; OLIVEIRA, 2014).

A primeira ideia que se tem acerca de 'políticas públicas', ao lado da desgastada e antiga concepção da estanke 'separação dos poderes', é de algo igualmente de conotação mítica, por confundir-se com benesses ou dádivas que foram conferidas e proporcionadas por governantes notoriamente dotados de 'sensibilidade', 'espírito público' e 'habilidades políticas'. Evidentemente que esse tipo de visão não se amolda mais ao paradigma constitucional e de Direito Democrático (GONÇALVES, 2017, p.24).

No plano democrático constitucionalizado, as políticas públicas surgem como exigência do cidadão à efetivação dos direitos com fundamentação constitucional, não como mera 'medida isolada praticada pelo Estado com o desiderato de dar efetividade aos direitos fundamentais ou ao Estado Democrático de Direito' (GONÇALVES; OLIVEIRA, 2014).

Nessa perspectiva, na contemporaneidade, não é científico dizer que o Estado promove as políticas públicas e, por conseguinte, implementa por meio delas as garantias fundamentais consignadas na Carta Magna. Numa estrutura jurídico-democrática, o cidadão não é simplesmente destinatário das políticas públicas, mas sim o principal ator de sua criação e implementação (GONÇALVES, 2017, p.25).

Segundo Santos (2006, p.84), política pública é

[...] noção mais ampla que a de um simples plano ou programa, seja econômico ou não, porque envolve um processo de escolhas de meios para realização dos objetivos do governo. Assim, compreende também uma certa margem de opção entre tais objetivos, ou seja, compreende a hierarquização dos mesmos, cuja efetivação deverá dar-se com a participação dos agentes públicos e privados. A adoção de certa política pública representa o processo político de escolha de prioridades para o governo, por meio de programas de ação para a realização de objetivos determinados num espaço de tempo determinado ou não.

Em seus primórdios, a ciência política considerava as políticas públicas quase que exclusivamente como algo fora do sistema político, o que justificava o fato de a atenção dos investigadores ter se concentrado no início nas demandas e articulações de interesse. Dito de outra maneira, antes que a análise de políticas públicas fosse reconhecida como uma subdivisão, a ênfase dos estudos recaía nos processos de formação das políticas públicas. Assim como ainda recai hoje em larga medida. Isso parece refletir o *status* privilegiado que os processos decisórios sempre desfrutaram junto aos profissionais da área. Em um segundo momento, no entanto, a partir da década de 1950, passou-se à definição das próprias políticas públicas como uma unidade de análise, o que conferiu gradualmente destaque aos aspectos dinâmicos do denominado processo político e seus distintos atores (estatais e não estatais) usualmente envolvidos. Nas últimas duas décadas, no entanto, os estudos acerca da interação entre os atores estatais e privados no processo de produção das políticas públicas vêm sofrendo significativas reformulações (GONÇALVES, 2017, p.25).

Uma grande diversidade de ensaios de natureza teórico-conceitual e de pesquisas empíricas vem demonstrando a falta de capacidade dos modelos tradicionais de interpretação dos mecanismos de intermediação de interesses, como o marxismo, o corporativismo e o pluralismo, por exemplo, em suas inúmeras derivações, para dar conta da complexidade e da diversificação desses processos, muitas vezes marcados por interações não hierárquicas, bem como por um baixo grau de formalização no intercâmbio de informações e de recursos, e ainda pela

participação de novos atores, como exemplificam organizações não governamentais de atuação transnacional e redes de especialistas (GONÇALVES, 2017, p.25-26).

Podemos considerar, então, política pública como:

o campo do conhecimento que busca, ao mesmo tempo, “colocar o governo em ação” e/ou analisar essa ação (variável independente) e, quando necessário, propor mudanças no rumo ou curso dessas ações (variável dependente). A formulação de políticas públicas constitui-se no estágio em que os governos democráticos traduzem seus propósitos e plataformas eleitorais em programas e ações que produzirão resultados ou mudanças no mundo real (SOUZA, 2006 apud REGIS; GONÇALVES; SIQUEIRA, 2018, p.53).

Logo, o Poder Judiciário tem a premissa de garantir a assistência existente no texto constitucional e nas demais normas (o que inclui as políticas públicas), dado que os direitos sociais possuem plena aplicabilidade, e que se uma lei institui um determinado direito, este direito fica incorporado ao sistema jurídico, não podendo mais ser suprimido, como sendo de obrigações estatais, quando o poder executivo se omite na execução de políticas já existentes, assim como o legislativo, na criação e adoção de novas leis as quais possam atender esta parcela social (BARROSO, 2001, p. 158).

A garantia do acesso aos direitos sociais, que atendem aos cidadãos – como saúde, educação e transporte – são irredutíveis, e estão entre as medidas que podem ser tomadas para garantir uma melhor qualidade de vida para o paciente e que não podem ser descumpridas, ignoradas, retiradas ou diminuídas por qualquer motivo (PIOVESAN, 2000).

A Constituição brasileira, promulgada em 1988, pressupõe a base jurídica para as políticas públicas. Por intermédio do Artigo 1º, Incisos I, II e III, a respeito da dignidade e cidadania da pessoa humana, e do Artigo 3º, Incisos I, II, III e IV, o qual trata sobre a construção de uma sociedade livre, justa e, sobretudo, solidária; promover o desenvolvimento nacional; acabar com a marginalização e pobreza e diminuir as desigualdades tanto sociais como regionais; proporcionar o bem-estar da população sem quaisquer formas de preconceito e discriminação (GONÇALVES; GURGEL, 2018, p.87).

O direito à educação, dentre os Direitos Fundamentais Sociais, foram articulados internamente a partir da reafirmação pelo Estado brasileiro das diferentes legislações internacionais, tendo em vista a impossibilidade de separar a confluência que existe entre os Direitos Constitucional e Internacional, partindo, então, de um modo de pensar dedutivo, o qual permite a constatação dos parâmetros jurídicos internacionais que definem os Direitos Humanos, especialmente o direito analisado (o Direito à Educação) constatado, dentre as legislações internacionais, no parágrafo XII da Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem; no artigo 26 da Declaração Universal dos Direitos Humanos; e no Artigo 13 do Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (GONÇALVES; GURGEL, 2018, p.86).

Esse direito, como um ponto de partida viável no intuito de erradicar as desigualdades no meio social, além de capacitar para trabalho, é tido como uma obrigação do Estado em países que se enquadram no perfil “em desenvolvimento”, atuando de forma positiva tendo como finalidade garantir os Direitos Fundamentais, a qual pode ser realizada de diferentes formas, de acordo com a interpretação, a conceituação e as formas de satisfazê-los (GONÇALVES; GURGEL, 2018, p.86).

Podemos citar como exemplos de políticas públicas de educação o Fies e o Prouni, ambos envolvendo instituições privadas de ensino superior. O primeiro

permite o acesso à educação superior por meio de um financiamento estudantil, no qual o(a) aluno(a) pagará apenas parte do valor enquanto cursa a já no exercício de sua função. Já no Prouni, o(a) aluno(a) ganha um desconto no valor da mensalidade, dado pela instituição privada, a qual abate o valor deste desconto do montante que teria de pagar ao governo em impostos.

Ou seja, quer recebendo com juros e correções monetárias o empréstimo dado ao aluno (Fies), quer garantindo o recebimento dos impostos das instituições privadas de ensino superior (Prouni), em todos os casos, o governo sempre ganha, além de conseguir promover a ascensão social da população que puder ter acesso ao ensino superior por meio destas políticas públicas.

A grande dicotomia entre pobres e ricos, no Brasil, isto é, grandes desigualdades e a falta de políticas públicas para inclusão social é o problema a ser combatido, quando se pensa em uma solução eficaz para a insegurança pública que o País atravessa. Também devem ser levadas em conta questões culturais, pois, como se sabe, não são apenas os pobres que cometem crimes, mas para aqueles que têm melhores condições financeiras, a justiça se mostra ineficaz na sua correção, excetuando-se os casos emblemáticos da “operação lava-jato”, tentando levar a justiça a esses que antes podiam se aproveitar da morosidade processual não serem penalizados, postura que, por razões históricas, o Brasil sempre adotou, infelizmente (GONÇALVES; SIQUEIRA, 2019, p.6).

Ressalte-se que o investimento em políticas públicas de transferência de renda, como o Bolsa Família, por exemplo, também é responsável por injetar na economia os valores destinados aos beneficiários, fomentando o comércio local, bem como incentivando novos investimentos da iniciativa privada em periferias, cujo pagamento do auxílio financeiro terá de ser gasto de alguma forma por aquela determinada população.

A falta de investimentos no combate às desigualdades e na inclusão social é uma das hipóteses para os altos índices de criminalidade. A adoção da política certa, produzida por meio de estudos acadêmicos e estudos comparados também é de primordial importância para o sucesso na questão (GONÇALVES; SIQUEIRA, 2019, p.6).

### **Considerações Finais**

Este capítulo se propôs a apresentar algumas considerações sobre o conceito de políticas públicas, bem como refletir sobre o que o Estado lucra com as políticas públicas. Muitas vezes, observou-se que há um certo romantismo relacionado ao tema das políticas públicas, dando a perceber que o governo é um agente de bondade para com sua população sem nenhum interesse por trás de uma política pública.

O presente trabalho partiu do seguinte problema: “Além do bem-estar social promovido por meio das políticas públicas, o Estado também possui outros ganhos, no que tange a aspectos econômicos?” Ou seja, questionou-se o que o Estado lucra economicamente falando com as políticas públicas. Nesse sentido, nosso manuscrito partiu da seguinte hipótese: além do bem-estar social promovido por meio das políticas públicas, o Estado também possui outros ganhos, no que tange a aspectos econômicos, ou seja, o Estado lucra economicamente falando com as políticas públicas.

O objetivo geral investigado neste manuscrito foi analisar se, além do bem-estar social promovido por meio das políticas públicas, o Estado também possui outros ganhos, no que tange a aspectos econômicos. Isto é, checou-se se o Estado lucra economicamente falando com as políticas públicas. Como objetivos específicos,



tivemos: tecer algumas considerações sobre o conceito de políticas públicas; avaliar se há viés romantizado sobre políticas públicas que apresente apenas os aspectos positivos de uma políticas pública; discutir o que o Estado ganha economicamente com a implementação de políticas públicas de diversas naturezas.

Esta pesquisa se justificou, para docentes de ensino superior de humanidades e ciências sociais aplicadas, por possuir relação direta com a educação superior em si, inclusive pelas várias políticas de acesso à educação superior, como Fies e Prouni, por exemplo. Para a ciência, releva destacar que a ciência política, bem como as ciências sociais, e ainda o próprio Serviço Social, atuam em conjunto na reflexão acerca dos resultados alcançados quando da implementação de uma política pública, independentemente da área envolvida nesta ação do Estado. Para a sociedade, o tema é relevante por envolver diretamente a população daquele país que se enquadra nos critérios de composição do público-alvo daquela determinada política pública. A sociedade precisa contar com o apoio do Estado, por meio de políticas públicas, mesmo que isso represente economia ao governo.

Pode-se observar, de forma crítica, que muitas vezes o Estado, embora promova benefícios com a utilização de políticas públicas, lucra economicamente pelo fato de tratar o problema em sua raiz. Vacinar para evitar o contágio de uma doença é mais barato do que tratar a doença. Financiar os estudos superiores de um cidadão promove a melhora individual de cada pessoa, o que acarreta em aumento de arrecadação de impostos. Prover financiamento de moradia resolve parcialmente o problema da habitação, faz o Estado receber de volta o investimento realizado, melhora a qualidade de vida dos cidadãos, dando-lhes mais saúde e condições de saneamento básico. Transferir renda a indivíduos que vivam em pobreza ou extrema pobreza, além de cumprir a responsabilidade social do Estado, aloca recursos financeiros na economia local de lugares com menos recursos financeiros, atraindo investidores privados e fomentando o comércio local.

## Referências

BARROSO, Luís Roberto. **O direito constitucional e a efetividade de suas normas**. 5 ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2001.

BRASIL. **Política de Atenção Integral à Saúde da Mulher**. Brasília: Ministério da Saúde, 2004.

DYE, Thomas D. **Understanding Public Policy**. Englewood Cliffs, N.J.: PrenticeHall. 1984.

GONÇALVES, Jonas Rodrigo. Como escrever um artigo de revisão de literatura. **Revista JRG de Estudos Acadêmicos**, ano II, v. 2, n.5, 2019.

GONÇALVES, Jonas Rodrigo. Sistema Único de Saúde (SUS), Políticas Públicas de Saúde e Estomia Intestinal. **Revista Processus de Estudos de Gestão, Jurídicos e Financeiros**, v. VIII, p. 21-39, 2017.

GONÇALVES, Jonas Rodrigo; COSTA, Rayne da Conceição. O direito à saúde, à efetividade do serviço e à qualidade no acesso às políticas públicas de atenção à saúde da mulher. **Revista JRG de Estudos Acadêmicos**, ano II, v. 2, p. 119-142, 2019.

GONÇALVES, Jonas Rodrigo; GURGEL, Caroline Pereira. A inclusão educacional no Ensino Superior. **Revista JRG de Estudos Acadêmicos**, ano I, v. 1, p. 83-96, 2018.

GONÇALVES, Jonas Rodrigo; OLIVEIRA, César Cavalcante de. Análise da Política Pública Acerca das Unidades De Pronto Atendimento – (UPAs). **Revista Processus de Estudos de Gestão, Jurídicos e Financeiros**. Ano VI, Vol.VI, n.16, jan.-jul., 2015.

GONÇALVES, Jonas Rodrigo; SIQUEIRA, Marcus Vinicius Barbosa. A segurança pública no Brasil. **Revista Processus de Estudos de Gestão, jurídicos e Financeiros**, v. X, p. 04-16, 2019.

LASWELL, H.D. **Politics: Who Gets What, When, How**. Cleveland, Meridian Books, 1936/1958.

LYNN, L. E. **Designing Public Policy: A Casebook on the Role of Policy Analysis**. Santa Monica, Califórnia: Goodyear, 1980.

MEAD, L. M. **PublicPolicy: Vision, Potential, Limits, PolicyCurrents**, Fevereiro:1-4, 1995.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Curso de direito administrativo**. Rio de janeiro: Forense, 2006.

PETERS, B. G. **AmericanPublicPolicy**. Chatham, N.J.: Chatham House, 1986.

PIOVESAN, Flávia. **Direitos Humanos e o Direito Constitucional Internacional**. 4 ed. São Paulo: Max Limonad, 2000.

REGIS, Arthur Henrique de Pontes; GONÇALVES, Jonas Rodrigo; SIQUEIRA, Marcus Vinicius Barbosa. Da necessidade de políticas públicas brasileiras efetivas para os pacientes com Esclerose Lateral Amiotrófica - ELA. **Revista JRG de Estudos Acadêmicos**, ano I, v. 1, p. 48-58, 2018.

SANTOS, M.L. dos. Políticas Públicas e Controle. In: SANTOS, M.L. dos. **Interpretação Constitucional no Controle Judicial das Políticas Públicas**. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris, 2006.

SOUZA, S. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 8, no 16, jul/dez, p. 20-45, 2006.

## CAPÍTULO 12:

### REVISITANDO CONCEITOS DE POLÍTICA PÚBLICA PARA O DESENVOLVIMENTO SOCIAL<sup>63</sup>

*REVISITING PUBLIC POLICY CONCEPTS FOR THE SOCIAL DEVELOPMENT*

*REVISANDO LOS CONCEPTOS DE POLÍTICA PÚBLICA PARA EL DESARROLLO SOCIAL*

**Maria Aparecida de Assunção<sup>64</sup>**

Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-2788-0023>

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/1180985988187856>

Faculdade Processus, DF, Brasil

E-mail: [profaparecida@institutoprocesso.com.br](mailto:profaparecida@institutoprocesso.com.br)

**Gustavo Javier Castro Silva<sup>65</sup>**

Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-7639-0514>

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/1091127369557989>

Faculdade Processus, DF, Brasil

E-mail: [gustavo@institutoprocesso.com.br](mailto:gustavo@institutoprocesso.com.br)

**Lourivania Lacerda Castro<sup>66</sup>**

Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-1331-563X>

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/2753561242350807>

Faculdade Processus, DF, Brasil

E-mail: [lourivania.lacerda@institutoprocesso.com.br](mailto:lourivania.lacerda@institutoprocesso.com.br)

### Resumo

Este artigo tem por objetivo refletir sobre conceitos de política pública para compreendê-la quanto aos tipos e enquanto essenciais nos processos de desenvolvimento que buscam a inserção social e a qualidade de vida dos cidadãos. Este texto está organizado em duas partes. Na primeira reflete-se sobre a caracterização das políticas públicas e, nestas, as políticas sociais. Na segunda parte busca-se relacionar as políticas públicas sociais com os processos de

---

<sup>63</sup> Capítulo revisado linguisticamente pelos autores deste capítulo.

<sup>64</sup> Possui mestrado em Administração pela Universidade Federal de Minas Gerais em BH, ano de 1993. É pós-graduada em Marketing pela Fundação Getúlio Vargas de Brasília de 1987 a 1988. É graduada em Administração pela União Educacional de Brasília (1985). Professora do Curso De Administração Pública da Faculdade Processus.

<sup>65</sup> Graduado em Filosofia pela Pontificia Universidad Católica de Valparaiso (Chile), Mestre em Ciência Política pela Pontificia Universidad Católica de Chile, Mestre em relações Internacionais pela Universidade de Brasília (UnB) e Doutor em Sociologia pela Universidade de Brasília (UnB). Atualmente é professor da disciplina de Teoria Geral do Estado e Ciência Política no Curso de Direito da Faculdade Processus em Brasília.

<sup>66</sup> Advogada, Mestre em Direito Público, especialista em direito previdenciário, professora de Introdução ao Estudo do Direito e Direito Administrativo na Faculdade Processus.

desenvolvimento, dando acento especial ao cenário brasileiro. Através da revisão de literatura, este texto procura situar o debate das políticas sociais, em suas concepções e na sua relação com o desenvolvimento brasileiro. No conjunto das políticas públicas, entende-se as políticas sociais como um conjunto de programas e ações, caracterizadas pela garantia da oferta de bens e serviços, transferências de renda e regulação de elementos do mercado, que visam alcançar a proteção e a promoção social. A relação entre políticas sociais e desenvolvimento, no Brasil, tornou-se mais visível a partir da Constituição Federal de 1988 e da consolidação de concepções, políticas, programas e projetos que atribuem às questões sociais importância crescente nas dinâmicas de desenvolvimento das sociedades.

**Palavras-chave:** Políticas públicas. Política sociais. Estado. Desenvolvimento.

### **Abstract**

*This article aims to reflect on social policies as essential public policies in development processes that seek social inclusion and quality of life for citizens. This text is organized in two parts. The first reflects on the characterization of public policies and, in these, social policies. The second part seeks to relate social public policies to development processes, giving special emphasis to the Brazilian scenario. Through a literature review, this text seeks to situate the debate on social policies, in their conceptions and in their relationship with development Brazilian. In the set of public policies, social policies are understood as a set of programs and actions, characterized by guaranteeing the supply of goods and services, income transfers and regulation of market elements, which aim to achieve social protection and promotion. The relationship between social policies and development in Brazil has become more visible after the Federal Constitution of 1988 and the consolidation of concepts, policies, programs and projects that attribute to social issues growing importance in the dynamics of development of societies.*

**Keywords:** Public policies. Social policy. State. Development

### **Resumen**

*Este artículo tiene como objetivo reflexionar sobre las políticas sociales como políticas públicas imprescindibles en los procesos de desarrollo que buscan la inclusión social y la calidad de vida de los ciudadanos. Este texto está organizado en dos partes. La primera reflexiona sobre la caracterización de las políticas públicas y, en estas, las políticas sociales. La segunda parte busca relacionar las políticas públicas sociales con los procesos de desarrollo, dando especial énfasis al escenario brasileño. A través de una revisión de la literatura, este texto busca situar el debate sobre las políticas sociales, en sus concepciones y en su relación con el desarrollo brasileño. En el conjunto de políticas públicas, las políticas sociales se entienden como un conjunto de programas y acciones, caracterizados por garantizar la oferta de bienes y servicios, las transferencias de ingresos y la regulación de los elementos del mercado, que tienen como objetivo lograr la protección y promoción social. La relación entre las políticas sociales y el desarrollo en Brasil se ha hecho más visible después de la Constitución Federal de 1988 y la consolidación de conceptos, políticas, programas y proyectos que atribuyen a las cuestiones sociales una importancia creciente en la dinámica del desarrollo de las sociedades.*

**Palabras clave:** Políticas públicas. Política social. Expresar. Desarrollo

## **Introdução**

As Nações Unidas e suas agências, a partir de 1990, trouxe a problemática social para o centro das reflexões quando relaciona, que o desenvolvimento econômico, por mais indispensável e estratégico que seja, precisa estar vinculado a finalidades sociais.

Política Pública é uma área ligada, preferencialmente, à ciência política e pode ser “entendida como o conjunto de políticas, programas e ações do Estado, diretamente ou por meio de delegação, com objetivo de enfrentar desafios e aproveitar oportunidades de interesse coletivo” (CASTRO; OLIVEIRA, 2014, p. 22).

Mead (1995) a define como um campo dentro do estudo da política que analisa o governo à luz de grandes questões públicas e Lynn (1980), como um conjunto de ações do governo que irão produzir efeitos específicos. Peters (1986) segue o mesmo veio: política pública é a soma das atividades dos governos, que agem diretamente ou através de delegação, e que influenciam a vida dos cidadãos. Dye (1984) sintetiza a definição de política pública como “o que o governo escolhe fazer ou não fazer”. A definição mais conhecida continua sendo a de Laswell (1936/1958), ou seja, decisões e análises sobre política pública implicam responder às seguintes questões: quem ganha o quê, por quê e que diferença faz (SOUZA, 2006, p. 12-13).

Trata-se do campo do conhecimento que busca colocar o governo em ação e/ou analisar essa ação; e, quando necessário, propor mudanças no curso/rumo dessas ações (SOUZA, 2003). Ainda, conforme a autora, nos governos democráticos, a formulação de políticas públicas é um estágio no qual os governos “traduzem seus propósitos em programas e ações, que produzirão resultados ou as mudanças desejadas no mundo real” (SOUZA, 2003, p. 13).

Castro e Oliveira (2014) destacam que “as políticas públicas e os processos de desenvolvimento têm aspectos bastante dinâmicos, uma vez que, em sua trajetória histórica, cada sociedade reconhece problemas e propõe soluções de acordo com suas capacidades” (p. 22). O resultado das alterações, decorrentes da proposição desejada, se dará de maneira diferente, considerando-se a história de cada país.

Nos países em desenvolvimento e que chegaram recentemente a serem democracias, em especial os países da América Latina, apenas nas últimas décadas tem-se buscado equacionar a questão de como impulsionar o desenvolvimento econômico e promover a inclusão social (SOUZA, 2003, p. 12). É atribuído ao sistema das Nações Unidas e suas agências o crédito da retomada, reconceituação e disseminação da tese de que a política social constitui condição do desenvolvimento econômico (BRAIDE, 2014). Visando refletir sobre as políticas sociais, enquanto políticas públicas essenciais nos processos de desenvolvimento que buscam a inserção social e a qualidade de vida dos cidadãos, organiza-se este texto em duas partes. Na primeira reflete-se sobre a caracterização das políticas públicas e, nestas, as políticas sociais, que as são por excelência. Na segunda parte busca-se relacionar as políticas públicas sociais com os processos de desenvolvimento, dando acento especial ao cenário brasileiro.

## **2. Desenvolvimento**

### **2.1. Para Compreender “Políticas Públicas”**

“Políticas públicas” são diretrizes, princípios norteadores de ação do poder público; regras e procedimentos para as relações entre poder público e sociedade, mediações entre atores da sociedade e do Estado. São, nesse caso, políticas explicitadas, sistematizadas ou formuladas em documentos (leis, programas, linhas de financiamentos) que orientam ações que normalmente envolvem aplicações de recursos públicos. Nem sempre porém, há compatibilidade entre as intervenções e declarações de vontade e as ações desenvolvidas. Devem ser consideradas também

as “não-ações”, as omissões, como formas de manifestação de políticas, pois representam opções e orientações dos que ocupam cargos.

As políticas públicas traduzem, no seu processo de elaboração e implantação e, sobretudo, em seus resultados, formas de exercício do poder político, envolvendo a distribuição e redistribuição de poder, o papel do conflito social nos processos de decisão, a repartição de custos e benefícios sociais. Como o poder é uma relação social que envolve vários atores com projetos e interesses diferenciados e até contraditórios, há necessidade de mediações sociais e institucionais, para que se possa obter um mínimo de consenso e, assim, as políticas públicas possam ser legitimadas e obter eficácia.

Elaborar uma política pública significa definir quem decide o quê, quando, com que conseqüências e para quem. São definições relacionadas com a natureza do regime político em que se vive, com o grau de organização da sociedade civil e com a cultura política vigente. Nesse sentido, cabe distinguir “Políticas Públicas” de “Políticas Governamentais”. Nem sempre “políticas governamentais” são públicas, embora sejam estatais. Para serem “públicas”, é preciso considerar a quem se destinam os resultados ou benefícios, e se o seu processo de elaboração é submetido ao debate público.

Como atores principais no desenvolvimento das políticas públicas, figuram os governos, lócus onde se desenvolvem os embates em torno de interesses, preferências e idéias; mas, como pano de fundo das formulações das políticas públicas e suas reivindicações, figuram as coalizões que integram esses governos, assim como os grupos de interesse, movimentos sociais, agências multilaterais e outros segmentos, que influenciarão no tipo de política pública a ser formulada (SOUZA, 2003, p. 13-15)

A formulação e condução das políticas públicas pelo governo “compreende um conjunto de procedimentos destinados à resolução pacífica de conflitos em torno da alocação de bens e recursos públicos” (RUA, 2009). A alocação dos recursos pode ser realizada adotando-se por critério o “setor de atividade” na qual vincula-se a política pública, conforme a seguinte classificação:

- a) Políticas Sociais: aquelas destinadas a prover o exercício de direitos sociais como educação, seguridade social (saúde, previdência e assistência), habitação, etc.;
- b) Políticas Econômicas: aquelas cujo intuito é a gestão da economia interna e a promoção da inserção do país na economia externa. Ex.: política monetária, cambial, fiscal, agrícola, industrial, comércio exterior, etc.;
- c) Políticas de Infraestrutura: aquelas dedicadas a assegurar as condições para a implementação e a consecução dos objetivos das políticas econômicas e sociais. Ex.: política de transporte rodoviário, hidroviário, ferroviário, marítimo e aéreo (aviação civil); energia elétrica; combustíveis; petróleo e gás; gestão estratégica da geologia, mineração e transformação mineral; oferta de água; gestão de riscos e resposta a desastres; comunicações; saneamento básico; mobilidade urbana e trânsito, etc.;
- d) Políticas de Estado: aquelas que visam garantir o exercício da cidadania, a ordem interna, a defesa externa e as condições essenciais à soberania nacional. Ex.: política de direitos humanos, segurança pública, defesa, relações exteriores, etc. (RUA; ROMANINI, 2013, p. 10).

As políticas sociais são aquelas políticas públicas voltadas para a oferta de bens e serviços básicos à população, compreendendo às áreas da educação, saúde, alimentação, trabalho, moradia, transporte, lazer, segurança, previdência social,

proteção à maternidade e à infância, e assistência aos desamparados (BRASIL, CF, 1988).

Algumas políticas públicas envolvem alocação de recursos em maior ou menor volume, em decorrência de seu caráter, conforme a classificação por “expectativa dos atores”

- a) Políticas Distributivas: aquelas que alocam bens ou serviços a frações específicas da sociedade (categorias de pessoas, localidades, regiões, grupos sociais, etc.) mediante recursos provenientes da coletividade como um todo. Podem relacionar-se ao exercício de direitos, ou não, podem ser assistencialistas, ou não, podem ser clientelistas, ou não. Ex.: implementação de hospitais e escolas, construção de pontes e estradas, revitalização de áreas urbanas, salário-desemprego, benefícios de prestação continuada, programas de renda mínima, subsídios a empreendimentos econômicos, etc.;
- b) Políticas Redistributivas: aquelas que distribuem bens ou serviços a segmentos particularizados da população por intermédio de recursos oriundos de outros grupos específicos. São conflituosas e nem sempre virtuosas. Ex.: reforma agrária, distribuição de royalties do petróleo, política de transferência de recursos interregionais, política tributária, etc.;
- c) Políticas Regulatórias: aquelas que estabelecem imperativos (obrigatoriedades), interdições e condições por meio das quais podem e devem ser realizadas determinadas atividades ou admitidos certos comportamentos. Seus custos e benefícios podem ser disseminados equilibradamente ou podem privilegiar interesses restritos a depender dos recursos de poder dos atores abarcados. Elas podem variar de regulamentações simples e operacionais a regulações complexas, de grande abrangência. Ex.: Código de Trânsito, Lei de Eficiência Energética, Código Florestal, Legislação Trabalhista, etc.;
- d) Políticas Constitutivas ou Estruturadoras: aquelas que consolidam as regras do jogo político. São as normas e os procedimentos sobre as quais devem ser formuladas e implementadas as demais políticas públicas. Ex.: regras constitucionais diversas, regimentos das Casas Legislativas e do Congresso Nacional, etc. (LOWI, 1964, 1972, apud RUA; ROMANINI, 2013, p. 3-4).

Políticas públicas distributivas e redistributivas são as que concentram a oferta de bens e serviços à população e atendem em grande medida as áreas de políticas sociais.

Nos processos de reconhecimento de que existem problemas sociais (ou econômicos, ambientais, dentre outros), e de que há necessidade de se propor soluções, as políticas públicas, na maior parte do tempo, estão sendo construídas ou reformadas (CASTRO; OLIVEIRA, 2014). Nesses processos de reconhecimentos de problemas e definições de políticas, o Estado está mais próximo de uma “autonomia relativa” nos espaços de atuação, permeado por influências externas e internas (EVANS; RUESCHMEYER; SKOCPOL, 1985). Sendo a sociedade um sistema complexo e o governo, em suma, um enorme sistema eclético, tão variado quanto a própria vida, nas palavras de Mintzberg (1998), ambos são permeados por interesses, preferências, ideologias, grupos e interações.

A presença cada vez mais ativa da sociedade civil nas questões de interesse geral, torna a publicização fundamental. As políticas públicas tratam de recursos públicos diretamente ou através de renúncia fiscal (isenções), ou de regular relações que envolvem interesses públicos. Elas se realizam num campo extremamente contraditório onde se entrecruzam interesses e visões de mundo conflitantes e onde os limites entre público e privado são de difícil demarcação. Daí a necessidade do

debate público, da transparência, da sua elaboração em espaços públicos e não nos gabinetes governamentais.

Lembrando que o processo de planejamento do setor público está longe de ser apenas uma atividade técnica, estritamente objetiva e neutra, pois durante as fases de implantação de uma política pública podem ocorrer mudanças, resistência, embates corporativos ou político partidários entre diferentes esferas de poder, e isso não pode ser desprezado, por ser legítimo e fazer parte do jogo político (JANUZZI, 2002).

Os embates, quando tratam de políticas sociais, muitas vezes são em torno do entendimento de qual poderá ser a via de ação estatal, se se dará de maneira mais abrangente e integrada, ou conduzida de forma restritiva, pontual e seletiva. Outro aspecto delicado, nesta mesma direção, é o relativo à alocação do orçamento, que põe as políticas sociais “constantemente no centro do debate político, entre outros motivos porque responde por uma fração considerável do gasto público, o que a torna alvo de disputas acirradas na divisão dos recursos orçamentários” (CASTRO, 2013, p. 167).

Com a predominância do neoliberalismo, o caráter das políticas se modifica. Uma política pública requer a intervenção do Estado em várias áreas de atuação dos indivíduos e, para o neoliberalismo, o equilíbrio social é resultante do livre funcionamento do mercado, com um mínimo de ação do Estado. Deve existir o mínimo de regulamentação possível, as políticas distributivas devem compensar desequilíbrios mais graves e, portanto, passam a ter o caráter cada vez mais seletivo e não universalizante; as políticas redistributivas não são toleradas, por que atentam contra a liberdade do mercado e podem incentivar o parasitismo social.

É necessário, em relação a cada tipo de política, verificar quais são as estratégias em determinadas conjunturas. Normalmente, as políticas estratégicas estão sob controle total dos tecnocratas, sem espaços de participação da sociedade, como ocorre com a política econômica, tributária etc. Dessas políticas, que definem fontes de recursos, decorrem várias outras, o que exige sua democratização.

A formulação, alteração ou implementação dos tipos de políticas sociais em um país, dependem muito das características do sistema político daquele país (CARVALHO, 2007). Como as políticas sociais são, em sentido mais restrito, formas de intervenção do Estado na sociedade civil, a configuração política daquele país, interfere na maneira de concebê-las e implantá-las. Esping-Andersen (1996 apud BRAIDE, 2014) criou uma conhecida e utilizada tipologia de regimes de bem-estar, cada qual correspondendo a um modelo de política pública social adotada, característico do sistema político do país:

a) regime liberal, cujos atributos são: o mercado como lócus de uma solidariedade de base individual; a predominância do mercado na provisão social, da qual participam com menos peso a família e o Estado. Neste regime se enquadrariam países como os Estados Unidos, o Canadá, a Austrália, a Nova Zelândia, a Irlanda e o Reino Unido;

b) regime conservador-corporativo: fundado em uma solidariedade de base familiar, caracteriza-se por uma provisão social na qual a família desempenha papel central em relação ao caráter marginal do mercado e à ação subsidiária do Estado, tendo ainda por referência o status, o mérito e a sanção de autores coletivos e corporativos diferenciados. Neste regime estão a Alemanha, Itália, França e outros da Europa continental;

c) regime social-democrata: fundado na solidariedade de base universal, sendo o Estado o seu lócus principal, caracterizado por uma composição da provisão social em que o Estado desempenha papel em relação às posições marginais da família e do mercado. Integram esse grupo os países nórdicos,



Suécia, Dinamarca, Noruega e Finlândia. Estudos sobre as diversas configurações dos sistemas de proteção social passaram a utilizar essas tipologias como conceitos típicos ideais, contudo, houve necessidade de se desenvolver categorias intermediárias, que possibilitassem analisar países que se modernizaram tardiamente, como Japão, outros países do leste Asiático e países Latino-Americanos (BRAIDE, 2014, p; 32).

Para identificar e avaliar o regime de bem-estar característico de um determinado país, passaram a ser considerados para o estudo os seguintes critérios de distinção dos regimes de bem-estar: “relação público-privada na provisão social, o grau de desmercantilização (decommodification<sup>67</sup>) dos bens e serviços sociais e seus ‘efeitos na estratificação social’”, assim como “o grau de ‘desfamiliarização’ (defamiliarisation<sup>68</sup>), dentre outros<sup>69</sup>, que foram sendo incorporados, de maneira a permitir que se tenha uma compreensão mais abrangente e sofisticada dos modelos intermediários de configurações, nos diversos países que se modernizaram tardiamente (ESPING-ANDERSEN, 1999 apud BRAIDE, 2014, p. 34-35). Muito embora o sistema político possa ser considerado para se estabelecer a tipologia das políticas sociais, Maigón (1998 apud CARVALHO, 2007, p. 80) apresenta uma outra tipologia, na qual considera as formas de Estado e sua relação com a sociedade.

## 2.2. Objetivos

As políticas públicas visam responder a demandas, principalmente dos setores marginalizados da sociedade, considerados como vulneráveis.

a) tipo liberal ou neoliberal - define as políticas sociais como compensatórias e complementares das políticas econômicas de ajuste e se apoia na ideia geral de que o Estado é ineficiente e ineficaz;

b) tipo neo-estruturalistas - que considera as políticas sociais como fator que determina fortemente o bem-estar social e a qualidade de vida dos setores menos privilegiados da população. Reconhece que o Estado tem um papel prioritário como coordenador e regulador da relação Estado-sociedade civil e que a busca de equidade social é o principal objetivo das políticas sociais;

c) tipo economia social de mercado - trata de combinar as premissas dos tipos anteriores, reconhecendo que o foco ou sujeito das políticas sociais deve ser o setor mais pobre da população. Implica numa modificação da estrutura do gasto social, de forma mais seletiva, o que contribuirá para elevar a eficácia e a eficiência dos serviços públicos.

Essas demandas são interpretadas por aqueles que ocupam o poder, mas influenciadas por uma agenda que se cria na sociedade civil através da pressão e mobilização social.

Visam ampliar e efetivar direitos de cidadania, também gestados nas lutas sociais e que passam a ser reconhecidos institucionalmente.

Outras políticas objetivam promover o desenvolvimento, criando alternativas de geração de emprego e renda como forma compensatória dos ajustes criados por outras políticas de cunho mais estratégico (econômicas).

---

<sup>67</sup> Foi livremente traduzida por desmercantilização. O conceito designa o grau em que o Estado de Bem-Estar debilita o vínculo monetário, garantindo o direito independentemente da participação no mercado (ver estudo de Esping-Andersen: *Social Foundations of Postindustrial Economies*, 1999).

<sup>68</sup> Livre tradução como desfamiliarização, conceito que expressa o grau de redução da dependência do indivíduo em relação à família, ou inversamente, o aumento da capacidade de comando do indivíduo sobre recursos econômicos, independentemente das reciprocidades conjugais ou familiares (ESPING-ANDERSEN, 1999).

<sup>69</sup> Esping-Andersen, 1999; Gouch, 1999; Sainsbury, 1999; Walby, 2001

Ainda outras são necessárias para regular conflitos entre os diversos atores sociais que, mesmo hegemônicos, têm contradições de interesses que não se resolvem por si mesmas ou pelo mercado e necessitam de mediação.

Os objetivos das políticas têm uma referência valorativa e exprimem as opções e visões de mundo daqueles que controlam o poder, mesmo que, para sua legitimação, necessitem contemplar certos interesses de segmentos sociais dominados, dependendo assim da sua capacidade de organização e negociação.

### **2.3. Formas Diferentes de Encarar as Políticas Públicas**

A concepção das políticas públicas varia conforme a orientação política. A visão liberal opõe-se à universalidade dos benefícios de uma política social. Para ela, as desigualdades sociais são resultado de decisões individuais, cabendo à política social um papel residual no ajuste de seus efeitos. Na visão social-democrata, concebem-se os benefícios sociais como proteção aos mais fracos, como compensação aos desajustes da supremacia do capital, o que, ao mesmo tempo, garante sua reprodução e legitimação; as políticas públicas têm o papel regulador das relações econômico-sociais, são constituídos fundos públicos para serem utilizados em investimentos em áreas estratégicas para o desenvolvimento e em programas sociais. Essa concepção foi traduzida no sistema do chamado Estado de Bem-estar Social, cujo aparato cresceu muito, levando a uma relativa distribuição de renda e ao reconhecimento de uma série de direitos sociais, mas também a um controle político burocrático da vida dos cidadãos, considerados como objetos, como meros consumidores de bens públicos. A partir dos anos 70, esse modelo entra em crise devido às mudanças no processo de acumulação, com novas tecnologias, novos padrões de relações de trabalho, provocando o esgotamento das possibilidades de atendimento às necessidades crescentes da população, o burocratismo, a ineficiência do aparelho governamental.

Com a falência do Estado protetor e o agravamento da crise social, o neoliberalismo, responsabilizando a política de intervencionismo pela estagnação econômica e pelo parasitismo social, propõe um ajuste estrutural, visando principalmente o equilíbrio financeiro, com uma drástica redução dos gastos sociais, uma política social seletiva e emergencial. A globalização torna o processo de formulação de políticas públicas mais complexo, por estarem em jogo, agora, em cada país, interesses internacionais representados por forças sociais com um forte poder de interferência nas decisões quando essas não são diretamente ditadas por organismos multilaterais.

### **2.4. Políticas Públicas como Processo**

As políticas públicas são um processo dinâmico, com negociações, pressões, mobilizações, alianças ou coalizões de interesses. Compreende a formação de uma agenda que pode refletir ou não os interesses dos setores majoritários da população, a depender do grau de mobilização da sociedade civil para se fazer ouvir e do grau de institucionalização de mecanismos que viabilizem sua participação. É preciso entender composição de classe, mecanismos internos de decisão dos diversos aparelhos, seus conflitos e alianças internas da estrutura de poder, que não é monolítica ou impermeável às pressões sociais, já que nela se refletem os conflitos da sociedade.

Na sociedade civil também há uma diversidade de interesses e de visões que precisa ser debatida, confrontada, negociada, buscando-se um consenso mínimo. Essa formulação hoje se torna complexa devido à fragmentação das organizações,

apesar de algumas iniciativas de articulação em alguns setores. Alguns elementos de conteúdo e de processo na estruturação das políticas públicas já estão claros, tais como: sustentabilidade, democratização, eficácia, transparência, participação, qualidade de vida. Esses elementos precisam ser traduzidos, contudo, em parâmetros objetivos, para que possam nortear a elaboração, implementação e avaliação das políticas propostas.

Para uma participação efetiva e eficaz da sociedade civil, alguns momentos podem ser identificados e precisam ser devidamente acompanhados:

a) Elaboração e formulação de um diagnóstico participativo e estratégico com os principais atores envolvidos, no qual se possa identificar os obstáculos ao desenvolvimento, fatores restritivos, oportunidades e potencialidades; negociação entre os diferentes atores;

b) Identificação de experiências bem-sucedidas nos vários campos, sua sistematização e análise de custos e resultados, tendo em vista possibilidades de ampliação de escalas e criação de novas alternativas;

c) Debate público e mobilização da sociedade civil em torno das alternativas mais entre os atores;

d) Decisão e definição em torno de alternativas; competências das diversas esferas públicas envolvidas, dos recursos e estratégias de implementação, cronogramas, parâmetros de avaliação;

e) Detalhamento de modelos e projetos, diretrizes e estratégias; identificação das fontes de recursos; orçamento; mobilização dos meios disponíveis e a providenciar; mapeamento de possíveis parcerias, para a implementação;

f) Na execução, publicização, mobilização e definição de papéis dos atores, suas responsabilidades e atribuições, acionamento dos instrumentos e meios de articulação;

g) Na avaliação, acompanhamento do processo e resultados conforme indicadores; redefinição das ações e projetos.

## **2.5. A Participação da Sociedade Civil**

Para a maioria dos analistas, só há mudanças no conteúdo e na metodologia das políticas públicas com mudanças nas elites políticas, na composição do poder político. É certo que mudanças mais substantivas só podem ocorrer quando efetivamente se muda a composição do poder, mas pode-se obter conquistas sociais através da mobilização social, da ação coletiva, sobretudo quando esta passa a ter um conteúdo de proposição, de debate público de alternativas e não de mera crítica. Para isso, é necessário que as proposições sejam legitimadas por um amplo consenso e que tenham uma abrangência maior que os interesses corporativos ou setoriais.

Essa é a realidade do atual processo social em que a sociedade civil, articulada em suas organizações representativas em espaços públicos, passa a exercer um papel político amplo de construir alternativas nos vários campos de atuação do Estado e de oferecê-las ao debate público, coparticipando, inclusive, na sua implementação e gestão.

Há, hoje, no país, uma série de experiências desenvolvidas por ONGs e organizações de base que podem servir de referência para a elaboração de propostas e alternativas de políticas públicas.

Vários canais institucionais podem ser utilizados para esse debate, desde os Conselhos de Gestão, até espaços autônomos já em funcionamento ou a serem criados em áreas específicas. Deve-se também usar alguns mecanismos, de natureza administrativa, judicial ou parlamentar, criados a partir da Constituição de 88, para

exercer, junto ao Estado, um papel mais ativo e propositivo, inclusive de controle e avaliação de ações negociadas.

## **2.6. Políticas públicas sociais e processos de desenvolvimento: cenário brasileiro**

Por muito tempo o conceito desenvolvimento esteve vinculado ao progresso econômico e tecnológico, mas a partir de 1990, passou-se a incorporar os adjetivos humano e sustentável, reconhecendo-se que o desenvolvimento econômico por mais indispensável e estratégico que seja, precisa estar vinculado a finalidades sociais, preocupações estas, trazidas ao debate, pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) (DEMO, 1995).

A tradição de análise integrada da economia com as políticas públicas na área social não é recente, possuindo uma longa trajetória:

Constitui o eixo analítico das grandes vertentes da moderna sociologia histórica e dos estudos do desenvolvimento econômico, de Marx a Weber, a Durkheim e a Polanyi. No campo da teoria econômica, ela pode ser identificada nos postulados do pensamento neoclássico, que relaciona a política social a seus efeitos redistributivos e de inversão em capital humano. Seguramente sua formulação mais sofisticada encontra-se no pensamento keynesiano, que captou com precisão o efeito virtuoso com que o econômico e o social se inscrevem na dinâmica do crescimento econômico e desenvolvimento social, visível no capitalismo regulado do pós-guerra (BRAIDE, 2014, p. 29).

Essas correntes intelectuais, mesmo distintas, conforme Braide (2014), não perderam de vista a relação entre políticas sociais e desenvolvimento econômico. Na maioria dos países desenvolvidos, o processo de desenvolvimento contou com forte e permanente atuação Estatal, consolidando estruturas na sociedade e no mercado, dentre as quais, cita-se a proteção social (CASTRO; OLIVEIRA, 2014, p. 21).

No Brasil, somente “a partir do início do presente século é que o país passou a experimentar a formulação e a implementação de políticas públicas voltadas para a promoção do desenvolvimento num sentido socialmente mais inclusivo do que o praticado anteriormente” (CASTRO; OLIVEIRA, 2014, p. 21).

Para os autores, “em geral, as Constituições e demais instituições adotadas procuram se estruturar em torno de um projeto de desenvolvimento – fruto das disputas políticas e correlações de forças entre diferentes segmentos sociais [...] sendo as políticas públicas um dos meios mais importantes de concretização dos direitos e dos deveres [...]” (CASTRO; OLIVEIRA, 2014, p. 21).

Na Constituição Federal (CF) Brasileira, de 1988, dentre os princípios fundamentais elencados, estão previstos o desenvolvimento nacional e a preocupação com as desigualdades sociais, como objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, conforme art. 3º:

- I - construir uma sociedade livre, justa e solidária;
- II - garantir o desenvolvimento nacional;
- III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais;
- IV - promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação (BRASIL, CF, 1988).

No paradigma histórico brasileiro do projeto de desenvolvimento, a redução das desigualdades não esteve presente (DELGADO; THEODORO, 2005), priorizava-se a questão econômica, mas foi a partir de 1988, com a retomada do regime democrático e a promulgação da CF, que se consolidou os direitos sociais e houve expansão da cidadania. Para os autores, “a política social brasileira, desenvolvida a partir da Constituição de 1988, realiza de maneira restrita, mas condizente, algumas dessas dotações para o desenvolvimento com justiça” (DELGADO; THEODORO, 2005, p. 409).

O artigo sexto da CF brasileira é uma referência importante para a questão social, pois é neste artigo que estão elencados os direitos sociais, dentre os direitos e garantias fundamentais da pessoa, sendo eles 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 (BRASIL, CF, 1988). Para além dos direitos sociais, consagrou-se na CF/88 também os direitos trabalhistas, sindicais e um sistema de proteção social, inspirados em alguns valores dos regimes de Estado de Bem-Estar Social, como igualdade, direitos, universalidade e seguridade; mesmo que na prática ocorra um certo distanciamento entre direitos estabelecidos e exercício dos direitos (FONSECA; FAGNANI, 2013).

Para os autores, a importância efetiva das políticas públicas na área social centra-se na preocupação com o enfrentamento das desigualdades e o exercício da cidadania, com fornecimento de bens e serviços sociais básicos (saúde, educação, previdência, assistência, segurança alimentar, habitação, saneamento, transporte público, entre outros), pois o desenvolvimento envolve a cidadania social assegurada para o conjunto da sociedade, que inclui seus membros mais vulneráveis.

As políticas públicas sociais no Brasil, como parte da ação estatal, tem forte influência sobre o processo de desenvolvimento, pois devido a sua diversidade (políticas setoriais ou transversais), são elementos irradiadores de uma série de relações e dependência, que estão ligadas ao campo social (justiça e coesão social), ao campo econômico (inter-relações que potencializam o crescimento e a produtividade), às mudanças no aparato institucional e ambiental (CASTRO, 2012).

Estudos desenvolvidos por Castro (2012) apontam o alcance dessas políticas na contribuição com o processo de desenvolvimento, nos quais analisou algumas variáveis quantificáveis, centrando a análise nos fatores social e econômico, entre os anos de 1995 e 2010. O autor argumenta que experiências bem-sucedidas em diversos países, na condução do desenvolvimento nacional, contaram com “a consolidação e permanência no longo prazo de forte ação Estatal, a qual está, em parte, conectada ao processo de ampliação e melhoria de benefícios envolvidos nos diversos elementos constituintes das políticas sociais” (CASTRO, 2012, p. 1012).

O autor ressalta que, em sociedades heterogêneas, quanto mais amplas forem as rendas distribuídas às camadas mais carentes, maior a capacidade de alteração do padrão e ampliação da demanda agregada, com geração de amplo mercado interno de consumo. Referindo-se a garantia de oferta de bens e serviços sociais, é destacada sua importância para a economia, pois sua implementação contribui para aumento de gastos de contratação de pessoal, construção, compra de livros, medicamentos, insumos, manutenções diversas nas áreas educacionais, da saúde, entre outras (CASTRO, 2012). Relativamente à produtividade, as políticas sociais contribuem com a ampliação das habilidades, capacidades e inclusão produtiva dos cidadãos, fator necessário para a ampliação da inovação e produtividade no trabalho e crescimento econômico, contribuindo para elevar o nível salarial e reduzir a pobreza,

até mesmo para a melhoria da distribuição de renda e diminuição da desigualdade (CASTRO, 2012, p. 1017).

Percebe-se que a política social brasileira deste início do século XXI e sua relação com o processo de desenvolvimento do país, fica a evidência que se estruturou um “amplo e diversificado conjunto de mecanismos de proteção e promoção social, fundamentais para ampliar a justiça e a coesão social, com melhorias substanciais nas condições básicas de vida da população” (CASTRO, 2012, p. 1038). Para tanto, foram implantados um conjunto de políticas, programas e ações do Estado no sentido de garantir a proteção e a promoção social em resposta aos direitos sociais, às situações de contingência, necessidades e riscos que afetam vários dos componentes das condições de vida da população. Estas políticas, programas e ações foram direcionadas para a garantia da oferta de bens e serviços, transferências de renda e regulação de elementos do mercado. Com isso a política social se transformou em “poderoso instrumento” não apenas para a transferência de renda e prestação de serviços, mas também para a ampliação da demanda agregada, o fortalecimento do mercado interno, o estímulo ao emprego, a multiplicação da renda, a redução da pobreza e a diminuição das desigualdades. “Os resultados apresentados permitem afirmar que a política social tem papel estratégico como alavancadora do desenvolvimento nacional” (CASTRO, 2012, p. 1038).

### 3. Considerações finais

Como lembrado por Castro e Oliveira (2014), as políticas públicas não são algo formulado de maneira definitiva, elas estão sendo criadas e reformuladas constantemente, devido à dinamicidade das mudanças sociais.

A abrangência e diversidade das políticas sociais, com seu conjunto de mecanismos de proteção e promoção sociais são fundamentais para ampliar a justiça e a coesão social, que possibilitam melhorias substanciais nas condições básicas de vida da população, contribuem para o enfrentamento das mais diversas situações de contingência, necessidades e riscos que afetam a população, quanto ao fortalecimento do mercado interno, o estímulo ao emprego, a multiplicação da renda, a redução da pobreza e a diminuição das desigualdades.

O desenvolvimento econômico aliado a preocupação com o desenvolvimento social, foi relevante para condução de políticas públicas na área social no Brasil, mas foi a partir das últimas décadas que o Estado tem buscado equacionar a questão de como impulsionar o desenvolvimento econômico e promover a inclusão social.

### 4. Referências

BRAIDE, S. M. Estado de Bem-Estar, desenvolvimento econômico e cidadania: algumas lições da literatura contemporânea. In: HOCHMAN, G.; ARRETCHE, M.; MARQUES, E. (Org.). **Políticas Públicas no Brasil**. 4. ed. reimp. Rio de Janeiro: FIOCRUZ, 2014.

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

CARDOSO JÚNIOR, J. C. Planejamento, Democracia e Desenvolvimento no Brasil: perspectivas à luz das capacidades estatais e instrumentos governamentais. In: CALIXTRE, A. B.; BIANCARELLI, A. M.; CINTRA, M. A. M. (Eds.). **Presente e futuro do desenvolvimento brasileiro**. Brasília: IPEA, 2014. p. 79–114.

CASTRO, J. A. de; OLIVEIRA, M. G. de. Políticas públicas e desenvolvimento. In: MADEIRA, L. M. (Org.). **Avaliação de Políticas Públicas**. Porto Alegre: UFRGS/CEGOV, 2014.

CASTRO, J. A. de. Política social, distribuição de renda e crescimento. In: FONSECA, A. FAGNANI, E. (Orgs.). **Políticas Sociais, desenvolvimento e cidadania**. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2013.

CASTRO, J. A. de. Política social e desenvolvimento no Brasil. In: **Economia e Sociedade**, Campinas, v. 21, Número Especial, p. 1011-1042, dez. 2012.

DEMO, P. **Cidadania tutelada e cidadania assistida**. Campinas: Autores Associados, 1995.

FONSECA, A.; FAGNANI, E. **Políticas sociais, desenvolvimento e cidadania**. In: FONSECA, A.; FAGNANI, E. (Org.). São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2013.

JANUZZI, P. de M. Considerações sobre o uso, mau uso e abuso dos indicadores sociais na formulação e avaliação de políticas públicas municipais. **Revista de Administração Pública**. Vol. 36, n. 1, p. 51 - 72, 2002.

MINTZBERG, H. Administrando Governos, Governando Administrações. **Revista do Serviço Público – RSP ENAP**, Brasília, Vol. 49, n. 4, out./dez. 1998.

RUA, M. das G. Análise de políticas públicas: conceitos básicos. 2009. Acesso em: 19 jun. 2017. RUA, M. das G.; ROMANINI, R. **Para aprender políticas públicas**. Brasília: IGEPP, 2013.

SOUZA, C. Dossiê Políticas Públicas: questões temáticas e de pesquisa. **CADERNO CRH**, Salvador, n. 39, p. 11-24, jul./dez. 2003.

SOUZA, C. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 8, n. 16, p. 20-45, jul./dez. 2006.

## CAPÍTULO 13:

### POLÍTICAS PÚBLICAS DE SAÚDE NO BRASIL: DESAFIO DA EFETIVAÇÃO COM EQUIDADE<sup>70</sup>

*PUBLIC HEALTH POLICIES IN BRAZIL: CHALLENGE OF EFFECTIVENESS WITH EQUITY*

*POLÍTICAS DE SALUD PÚBLICA EN BRASIL: DESAFÍO DE LA EFICACIA CON EQUIDAD*

**Lorena Abrão Pimenta dos Santos<sup>71</sup>**

Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-5384-515X>

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/8278679127094817>

Faculdade Processus, DF, Brasil

E-mail: [lorenapimenta7@gmail.com](mailto:lorenapimenta7@gmail.com)

**Jonas Rodrigo Gonçalves<sup>72</sup>**

Orcid: <https://orcid.org/0000-0003-4106-8071>

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/6904924103696696>

Universidade Católica de Brasília (DF) Brasil

E-mail: [professorjonas@gmail.com](mailto:professorjonas@gmail.com)

#### **Resumo**

O tema deste capítulo é: Políticas Públicas de Saúde no Brasil: Desafio da Efetivação com Equidade. Investigou-se o seguinte problema: “Quais são os desafios enfrentados para efetivação de políticas públicas de saúde de forma igualitária?” Cogitou-se a seguinte hipótese: Existe discriminação para acesso de determinados grupos sociais à saúde pública no Brasil. O objetivo geral é “Demonstrar as maiores dificuldades para efetivar políticas públicas de saúde no País”. Os objetivos específicos são: analisar as políticas públicas destinadas às minorias e suas dificuldades para o respectivo atendimento; examinar a gestão dessas políticas para promovê-las em sua devida proporção; demonstrar as razões das dificuldades para efetivação dessas políticas públicas de saúde no Brasil. Este trabalho é importante em uma perspectiva individual devido à carência de determinados grupos ao acesso na saúde pública brasileira; para a ciência, é relevante por provocar a percepção de que a desburocratização, despolitização são essenciais para efetivá-las; agrega à sociedade pelo fato da saúde ser essencial para sobrevivência, dignidade da pessoa humana e proteção da vida, o bem de maior valor dentro do ordenamento jurídico, essencial para o Estado Democrático de Direito. Trata-se de uma pesquisa qualitativa teórica com duração de quatro meses.

**Palavras-chave:** Políticas Públicas. Saúde. Equidade.

---

<sup>70</sup> Este capítulo contou com a revisão linguística de Jonas Rodrigo Gonçalves.

<sup>71</sup> Advogada-OAB/DF; Pós-Graduada em Advocacia Tributária pela Faculdade Processus, Pós-Graduada em Direito Constitucional pela Faculdade Cândido Mendes.

<sup>72</sup> Doutorando em Psicologia; mestre em Ciência Política (Direitos Humanos e Políticas Públicas); licenciado em Filosofia, Sociologia e Letras; especialista em Direito Constitucional e Processo Constitucional, em Direito Administrativo, em Direito do Trabalho e Processo Trabalhista, entre outras especializações.



### **Abstract**

*The theme of this chapter is: Public Health Policies in Brazil: Challenge Of Effectiveness With Equity. The following problem was investigated: "What are the challenges faced to implement public health policies in an equitable way? " The following hypothesis was considered: There is discrimination for the access of certain social groups to public health in Brazil. The general objective is "To demonstrate the greatest difficulties to implement public health policies in the country. " The specific objectives are: "Analyze public policies aimed at minorities, their difficulties in providing care"; "To examine the management of these policies to promote them in their due proportion"; "Demonstrate the reasons for the difficulties in implementing these public health policies in Brazil. ". This work is important from an individual perspective due to the lack of access of certain groups in Brazilian public health; for science, it is relevant because it provokes the perception that de-bureaucratization, de-politicization are essential to make them effective; adds to society because health is essential for survival, dignity of the human person and protection of life, the most valuable asset within the legal system, essential for the Democratic Rule of Law. This is qualitative theoretical research lasting four months*

**Keywords:** *Public Policies. Health. Equity.*

### **Resumen**

*El tema de este capítulo es: Políticas de Salud Pública en Brasil: Desafío De La Eficacia Con Equidad. Se investigó el siguiente problema: "¿Cuáles son los desafíos que se enfrentan para implementar políticas de salud pública de manera equitativa? "Se consideró la siguiente hipótesis: Existe discriminación para el acceso de ciertos grupos sociales a la salud pública en Brasil. El objetivo general es "Demostrar las mayores dificultades para implementar políticas de salud pública en el país. Los objetivos específicos son: "Analizar las políticas públicas dirigidas a las minorías, sus dificultades para brindar cuidados"; "Examinar la gestión de estas políticas para promoverlas en su debida proporción"; "Demostrar las razones de las dificultades en la implementación de estas políticas de salud pública en Brasil. ". Este trabajo es importante desde una perspectiva individual debido a la falta de acceso de ciertos grupos en la salud pública brasileña; para la ciencia, es relevante porque provoca la percepción de que la desburocratización, la despolitización son esenciales para hacerlas efectivas; se suma a la sociedad porque la salud es fundamental para la supervivencia, la dignidad de la persona humana y la protección de la vida, el bien más valioso dentro del ordenamiento jurídico, fundamental para el Estado de Derecho Democrático. Es una investigación teórica cualitativa de cuatro meses de duración.*

**Palabras clave:** *Políticas públicas. Salud. Oportunidades iguales.*

### **Introdução**

A Lei 8.080/90 (BRASIL, 1990) é a política pública do Sistema Único de Saúde (SUS) da qual dispõem sobre normas para promover, proteger e recuperar a saúde, preconiza ainda sobre o funcionamento e organização de serviços de saúde pública que, é um dever estatal garantir promove-la seja formulando ou executando políticas públicas sócias, vislumbrando redução de doenças, proteção à vida e acesso sem

quaisquer discriminações com base nos princípios da universalidade, integralidade e equidade. A criação e implantação de políticas públicas são elaboradas pelo governo federal através do Ministério da Saúde, pelo governo estadual e municipal observando às necessidades de uma determinada população, grupo social, etnias, orientação sexual, faixa etária observando a vulnerabilidade recorrente de cada grupo.

Para que a igualdade ao acesso seja alcançada, faz-se necessária a elaboração de políticas públicas de equidade visando ao acesso à saúde pública de grupos vulneráveis, fragilizados e por vezes discriminados, o que é um desafio significativo, efetivá-las em sua devida proporção. São políticas destinadas à população LGBTQ+, negra, indígena, procurando se adaptar a cada realidade.

Se gênero é um dos aspectos organizacionais das relações sociais que geram desigualdades, então a política de saúde formulada no SUS deve reconhecer a existência dessas desigualdades e remediá-las para promover a igualdade de gênero (FERRAZ; KRAICZYK, 2010, p. 71).

Este resumo estendido tem como objetivo responder o seguinte problema: Quais são os desafios enfrentados para efetivação de políticas públicas de saúde de forma igualitária? Para que o direito e a garantia constitucional à saúde sejam de fato efetivados de forma que seja viabilizado o acesso de forma igualitária, faz-se necessário tratar os desiguais de forma diferente para que se alcance a igualdade ao acesso dessa garantia fundamental para manutenção da vida. Entretanto, em pesquisas realizadas, foi constatado haver discriminação de certos grupos, bem como falta de políticas de prevenção de doenças e sua devida divulgação, principalmente em grupos que residem em locais de difícil acesso.

A hipótese observada em face problema em debate é que existe discriminação para acesso de determinados grupos sociais à saúde pública no Brasil, razão pela qual é um grande desafio para o sistema único de saúde efetivá-los. Por isso, faz-se necessária a participação da população para que se obtenham maiores informações em relação às suas vulnerabilidades e à sua acessibilidade.

Políticas que promovam o acesso a saúde devem ser desenvolvidas e implementadas por intermédio da descentralização nas três áreas de gestão e com a participação popular em todas as fases. Essa participação é extremamente necessária ao atendimento das necessidades de saúde da população e é assegurada por órgãos colegiados dos entes federativos, como Conferências e Conselhos de Saúde (FERRAZ; KRAICZYK, 2010, p. 71).

O objeto geral deste resumo estendido é “Demonstrar as maiores dificuldades para efetivar políticas públicas de saúde no País”. Isso porque a discriminação é um dos fatores que dificultam o acesso de determinados grupos à saúde pública no Brasil. Além disso, é essencial que políticas públicas de prevenção sejam implementadas de forma mais extensa, por meio de um enfoque maior à publicidade dessas políticas, para que se tenha um alcance satisfatório por intermédio da informação à população, uma vez que muitos grupos não sabem da existência de políticas de equidade direcionadas a eles.

Dados obtidos através da pesquisa “Diversidade de gênero e homofobia no Brasil”, da Fundação Perseu Abramo, os quais não deixam dúvidas sobre a gravidade dos preconceitos dos brasileiros em relação a determinadas populações. LGBT: 11 em 12 brasileiros concordam com a afirmação de que “Deus criou homens e mulheres [heterossexuais] para desempenharem seus papéis e terem filhos”. Índice de homofobia, construído a partir de dados de pesquisa, que mostra que 1/4 (ou seja, 25%) da população brasileira é homofóbica (FERRAZ; KRAICZYK, 2010, p. 77).

Os objetivos específicos deste capítulo são: analisar as políticas públicas destinadas às minorias e suas dificuldades para o respectivo atendimento; examinar a gestão dessas políticas para promovê-las em sua devida proporção; demonstrar as razões das dificuldades para efetivação dessas políticas públicas de saúde no Brasil.

Conforme defende a Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988), a saúde é um direito fundamental, garantido a todos os cidadãos brasileiros, e o Estado deve garanti-la por meio de políticas públicas para a implementação e difusão equitativas de ações benéficas aos serviços médicos. No entanto, o desequilíbrio de recursos financeiros causado tanto pelo judiciário quanto pela corrupção apresenta desafios significativos para a prestação de cuidados de saúde em suas proporções (SANTOS; GONÇALVES, 2020, p. 45).

O objeto deste manuscrito é relevante em uma perspectiva individual, por ser de extremamente relevância ao ordenamento jurídico por se tratar de um direito essencial para proteção da vida, a saúde, uma vez que, sem ela, não existe vida e, sem a vida, não existe o Direito. Portanto, é de extrema relevância social e jurídica, dado que o Estado é o responsável por tutelar essa garantia constitucional de maior importância para a sobrevivência do cidadão, de forma igualitária sem quaisquer discriminações.

Esse estudo é importante para a ciência pelo fato de tais premissas demonstrarem o quanto é importante o investimento na prevenção de doenças e na publicidade de políticas públicas de equidade, ação primordial para reduzir a desigualdade. Demonstra, ainda, estudos científicos confiáveis, baseados em pesquisas amplas e fundamentadas.

Esta pesquisa beneficia à sociedade pelo fato de que tais políticas vislumbram a equidade do acesso ao Sistema Único de Saúde e ações direcionadas a grupos vulneráveis. Isso é primordial para a manutenção da dignidade humana e manutenção de sua saúde e conseqüentemente da vida. O bem de maior valor do ordenamento jurídico é a vida, primordial para que seja efetivado o Estado Democrático de Direito.

O direito à saúde é de extrema importância, porque não pode ser separado da vida, sua proteção é essencial, porque sem vida não há direitos. Por isso, deve ser protegido primeiro pelo Estado, responsável por salvaguardar essa garantia constitucional, sendo necessário para a sobrevivência dos cidadãos (SANTOS; GONÇALVES, 2020, p. 46).

A execução das pesquisas em epígrafe foi baseada em estudos teóricos, instrumentalizados por meio de pesquisas fundamentadas em artigos científicos, sendo essencial uma intensa pesquisa com a meta de identificar as políticas públicas de equidade no Brasil, com o objetivo de compreender os desafios para sua efetivação de forma igualitária. Por fim, o resumo estendido foi produzido por uma avaliação qualitativa das informações disponíveis, vislumbrando o objetivo principal da temática abordada. O desafio da efetivação dessas políticas de equidade. Os estudos e pesquisas, do presente capítulo foram produzidos em quatro meses.

Tendo em vista que o tópico é esclarecido com a análise dos resultados das questões resolvidas e, de certa forma, com o estudo do que foi relatado, a metodologia utilizada no estudo deste artigo é qualitativa (GONÇALVES, 2019, p. 45).

## **POLÍTICAS PÚBLICAS DE SAÚDE NO BRASIL: DESAFIO DA EFETIVAÇÃO COM EQUIDADE**

Política Pública é resultado de um conjunto de decisões e ações dos governos após estudos, a implementação que pode acontecer também por meio de parcerias

público privadas. A Constituição de 1988 (BRASIL, 1988) garante a saúde de forma universal e igual para todos. Entretanto, é um grande desafio para os governos proporcionar o acesso de forma igualitária. É através de políticas públicas que se vislumbra o acesso igualitário a determinados grupos sociais pertencentes às minorias que sofrem ainda discriminações.

A política pública de saúde no Brasil é baseada no Sistema Único de Saúde (SUS) desde a Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988). O SUS tem princípios universais e equitativos de acesso a ações e serviços integrais de saúde e atenção, norteados por instruções de descentralização, regionalização e descentralização da atenção e participação comunitária (FERRAZ; KRAICZYK, 2010, p. 71).

Como resultado de um acirrado debate entre diferentes esferas profissionais, populares, acadêmicas e políticas, o processo constitucional brasileiro da década de 1980, liderado pelo movimento de redemocratização nacional, estava permitindo que amplas instituições jurídicas fossem incluídas na Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988), a afirmação de garantias tentou um projeto de bem-estar do Estado. No texto da constituição previdenciária limitada aos contribuintes do regime de previdência social, consta a assistência social e médica (com desembolsos sem contribuição direta da população), inserida no regime previdenciário, que integra ações governamentais e de iniciativa da sociedade, que garantam a cidadania dos cidadãos (CARMO; GUIZARD, 2018, p. 2).

Fruto da batalha do movimento da reforma sanitária no Brasil, fundamentada no contexto da redemocratização brasileira e em oposição às propostas hegemônicas de organização dos sistemas de saúde centralizados vigentes. Na década de 1980, o SUS instituiu a saúde como um direito universal, pois o Estado é obrigado a garantir o acesso à saúde a todos os cidadãos (FERRAZ; KRAICZYK, 2010, p. 71).

Para implantar uma política pública é de extrema importância estudar grupos sociais, suas diferenças, dificuldades enfrentadas ao acesso, de forma que se priorize como base o princípio da isonomia da administração pública, de forma que tenha um alcance de forma igualitária.

Situada em uma área de conflito frequente entre diferentes projetos sociais, que revelam diferentes concepções de Estado, a seguridade social não contributiva enfrenta um equilíbrio de forças. Não permite a concretização de seu princípio de universalidade, acaba focando em questões de uma situação de vulnerabilidade, bem como viver em estado de inclusão, tanto na percepção como na ideia de direitos dos cidadãos que acarreta (CARMO; GUIZARD, 2018, p. 2).

Políticas que promovam o acesso à saúde devem ser desenvolvidas e implementadas por intermédio da descentralização nas três áreas de gestão e com a participação popular em todas as fases. Essa participação é extremamente necessária ao atendimento das necessidades de saúde da população e é assegurada por órgãos colegiados dos entes federativos, como Conferências e Conselhos de Saúde (FERRAZ; KRAICZYK, 2010, p. 71).

O início de uma política pública de regulação da assistência social deu-se em um cenário conflituoso e contraditório, sem prejuízo do disposto na política pública de saúde. Em 2004, quando essa política foi implantada, a Política Nacional de Assistência Social (PNAS) explicitou em seu texto que a vulnerabilidade social, representada por diferentes situações que podem afetar objetos no contexto de sua vida, é o seu campo de ação (CARMO; GUIZARD, 2018, p. 2).

O objeto do presente estudo é de extrema relevância ao ordenamento jurídico por se tratar de um direito essencial para proteção da vida, a saúde, uma vez que sem ela não existe vida e, sem a vida, não existe o Direito. Portanto, é de extrema

relevância social e jurídica, na qual o Estado é o responsável por tutelar essa garantia constitucional de maior importância para a sobrevivência do cidadão, de forma igualitária sem quaisquer discriminações.

Se gênero é um dos aspectos organizacionais das relações sociais que geram desigualdades, então a política de saúde formulada no SUS deve reconhecer a existência dessas desigualdades e remediá-las para promover a igualdade de gênero (FERRAZ; KRAICZYK, 2010, p. 71).

Concepções menos centradas no sujeito, como o autor da auto vulnerabilidade, são aceitas entre as teorias que defendem que as pessoas desenvolvam habilidades e adquiram bens vistos como meios internos e subjetivos para enfrentar as adversidades com base em contribuições objetivas e materiais e nas condições disponíveis no contexto de sua vida. Ao contrário, o que vemos são situações desiguais, marcando a divisão no gozo dos direitos das pessoas, bem como enfatizando as políticas sociais (CARMO; GUIZARD, 2018, p. 6).

Além de popularizar as singularidades da população masculina, o debate sobre gênero e saúde também se expandiu para enfatizar a variedade de construções de identidade de gênero e orientação sexual que fundamentam a diversidade humana, bem como a classificação de objetos em homens e mulheres para além de seu sexo biológico (FERRAZ; KRAICZYK, 2010, p. 76).

Para implantar uma polícia pública, é de extrema importância estudar grupos sociais, suas diferenças, dificuldades enfrentadas ao acesso, de forma que se priorize como base o princípio da isonomia da administração pública, de forma que tenha um alcance de forma igualitária.

Dados obtidos através da pesquisa “Diversidade de gênero e homofobia no Brasil”, da Fundação Perseu Abramo, os quais não deixam dúvidas sobre a gravidade dos preconceitos dos brasileiros em relação aos segmentos. LGBT: 11 em 12 brasileiros concordam com a afirmação de que “Deus criou homens e mulheres [heterossexuais] para desempenharem seus papéis e terem filhos. Índice de homofobia, construído a partir de dados de pesquisa, que mostra que 1/4 (ou seja, 25%) da população brasileira é homofóbica (FERRAZ; KRAICZYK, 2010, p. 77).

Para promover a equidade em saúde, as ações do Estado devem pautar-se por princípios e diretrizes de integridade, equidade, universalidade e participação social, em consonância com o Tratado de Saúde e a Política Nacional de Saúde, Gestão participativa e estratégica do SUS (Engajamento do SUS). Foi instituída pela Secretaria de Saúde, em 2009, a Política Nacional de Saúde do Negro Global (PNSIPN), com a Ordem Executiva GM/MS n. 992, de 13 de maio de 2009 (BRASIL, 2017, p.08).

Conforme defende a Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988), a saúde é um direito fundamental, garantido a todos os cidadãos brasileiros, e que o Estado deve garantir por meio de políticas públicas para a implementação e difusão equitativas de ações benéficas aos serviços médicos. No entanto, o desequilíbrio de recursos financeiros causado tanto pelo judiciário quanto pela corrupção apresenta desafios significativos para a prestação de cuidados de saúde em suas proporções (SANTOS; GONÇALVES, 2020, p. 45).

Nesse contexto, embora existam poucos dados epidemiológicos que mostrem o impacto da relação entre homossexualidade, lesbianismo e transfobia e o estado de saúde, pouco conhecimento das ciências sociais, sociais e humanas ainda é suficiente para sustentar a necessidade de políticas de saúde específicas às populações LGBT (FERRAZ; KRAICZYK, 2010, p. 77).

Independente do gênero, orientação sexual ou quaisquer distinções, as doenças não escolhem a raça, o sexo, a cor etc. A saúde, enquanto uma garantia constitucional, deve ser oferecida a todos de forma igual e devem ser criadas as políticas públicas com base em pesquisas que demonstrem quais as são as doenças mais recorrentes entre determinados grupos, para que sejam desenvolvidas políticas públicas de prevenção.

Embora o termo vulnerabilidade contenha imprecisões confirmadas pelo processo de conceituação, houve progresso na discussão das realidades dinâmicas e multideterministas. Aceitar a vulnerabilidade como parâmetro de reflexão e ação implica reconhecer a simultaneidade de fatores éticos, políticos e técnicos, ignorando as proporções de risco nos territórios e a capacidade humana para enfrentá-los (CARMO; GUIZARD, 2018 p. 10).

Com a extinção do SPI em 1967 e a criação da Funai, foi instalada uma divisão de saúde no novo órgão. Os serviços médicos da Funai se organizam em torno do conceito de comparecer com a Susa, o Grupo Médico Volant (SVE), localizado em pontos estratégicos do País e vinculado às regionais da Funai. O ideal é que cada SVE inclua médico, enfermeiro, técnico de laboratório e dentista e tenha transporte para levá-los periodicamente para visitar as aldeias indígenas dentro de sua jurisdição. O apoio na cidade será prestado pelas "Casas do Índio", que servirão para acolher os doentes locais durante a sua estada na cidade por motivos de consulta, tratamento e convalescença. Ligadas às estações da Funai nas aldeias, existem pequenas estruturas, chamadas de "enfermarias", que, salvo raras exceções, são pouco mais que precárias "farmácias" com abastecimento de remédios frequentemente, sob responsabilidade de auxiliar de enfermagem ou raramente uma enfermeira (BARROS; SILVA; GUGELMIN, p. 76-77).

Desde a publicação desta política, a Secretaria de Saúde reconhece e considera a necessidade de estabelecer mecanismos de promoção da saúde negra inclusiva e combate ao racismo institucional no SUS, visando superar barreiras estruturais e cotidianas que afetam negativamente os indicadores de saúde desta população: mortalidade precoce; alta mortalidade materna e neonatal; maiores taxas de doenças crônicas e infecciosas; e altas taxas de violência (BRASIL, 2017, p. 8).

A política começa por reconhecer a existência de efeitos negativos dos processos discriminatórios e excludentes sobre a saúde da comunidade LGBT e visa repará-los, tem como objetivo promover a promoção da igualdade na saúde. Enfatiza, ainda, que a orientação sexual e a identidade de gênero são reconhecidas pelo Ministério da Saúde como determinantes e condicionantes da situação, pois a intolerância, o estigma e a exclusão social estão vinculados. A diversidade de gênero gera sofrimento e limita o acesso da comunidade LGBT aos cuidados de saúde (FERRAZ; KRAICZYK, 2010, p. 77).

No ano 2000, foi iniciado o PDTSP (Programa de Desenvolvimento Tecnológico em Saúde Pública), através destes trabalhos coletivos entre os pesquisadores, usuários do SUS e gestores, com o objetivo de aprimorar as políticas públicas e seu acesso. Suas pesquisas são rigorosamente baseadas em estudos científicos com base na ética e comprometimento social. Com essas diretrizes, estão baseados os estudos promovidos pelo PMA (Programa de Políticas Públicas e Modelos de Atenção e Gestão à saúde Pública) da Vice-Presidência de Pesquisas e Coleções biológicas da Fiocruz.

As políticas públicas podem ajudar a superar as barreiras aos cuidados com a saúde causadas pela desigualdade de gênero por meio de várias estratégias. Talvez o primeiro passo nesse sentido seja reconhecer a impossibilidade de políticas

“neutras” em relação a essas desigualdades: não reagir a elas significa contribuir para perpetuá-las (FERRAZ; KRAICZYK, 2010, p. 77).

O direito à saúde é de extrema importância, porque não pode ser separado da vida, sua proteção é essencial, porque sem vida não há direitos. Por isso, deve ser protegido primeiro pelo Estado, responsável por salvaguardar essa garantia constitucional, sendo necessário para a sobrevivência dos cidadãos (SANTOS; GONÇALVES, 2020, p. 46).

A política de saúde destinada aos negros também reafirma a responsabilidade de todas as áreas da administração do SUS, todos os entes federativos, governos federal, estadual e municipal de atuar e vincular as demais instâncias do governo e da sociedade civil, o estado de saúde dessa população e reduzir as desigualdades de raça / cor, gênero, identidade de gênero, orientação sexual, gerações e classes. (BRASIL, 2017, p.8)

A Fiocruz é motivo de orgulho para nós brasileiros, pois investe em pesquisas disseminando ciência na saúde pública através de estudos, de forma a facilitar implementação de políticas públicas e seu desenvolvimento, para facilitar o acesso não somente a saúde, mas a prevenção de doenças por meio de estudos científicos confiáveis, que vão desde a atenção primária até os cuidados especializados.

Embora a palavra “volante”, nome dado às equipes médicas da Funai, indique rapidez e portabilidade, os custos operacionais do SVE são altos e suas ações geralmente têm pouco impacto do ponto de vista da saúde, enquanto saúde da comunidade. Em áreas de difícil acesso, é necessário alugar aviões e helicópteros. As equipes, muitas vezes com falta de medicamentos e suprimentos médicos básicos, também sofrem com a escassez crônica de pessoal (BARROS; SILVA; GUGELMIN, 2007, p. 77).

Reconhecer que o Estado é uma estrutura é de extrema importância para entender que ele é constituído por instituições, cujos cargos são regidos pelas regras da Constituição da República Federativa do Brasil (BRASIL, 1988), que ditam e organizam a sociedade para que ela funcione, desde as instituições que fazem esse trabalho social, suas funções, seus cargos, suas obrigações. Portanto, a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (BRASIL, 1988) é o apoio direto do Estado. É uma estrutura relativamente fixa, uma vez que não a mudamos constantemente (SANTOS; GONÇALVES, 2020, p. 47).

O trabalho de atenção primária à saúde nas aldeias é limitado e se concentra principalmente na administração de medicamentos. As precárias condições de vida dos funcionários dos postos da Funai, assim como os baixos salários, têm desestimulado as pessoas a seguirem carreira na organização. Todos esses fatores levaram a uma alta rotatividade de profissionais médicos, tanto nas autoridades de saúde quanto no SVE. Sessões de longo prazo são frequentemente interrompidas, às vezes por vários meses, até que um funcionário possa ser substituído. Isso é particularmente sério no caso da tuberculose, pois a descontinuação contínua do medicamento pode causar resistência bacteriana. Com o tempo, a falta de assistência médica nas aldeias colocou cada vez mais pressão sobre as Casas do Índio nas cidades, onde a infraestrutura estava constantemente sobrecarregada com um grande número de pacientes (BARROS; SILVA; GUGELMIN, 2007, p. 77).

Percebe-se que alimentação, saneamento básico e higiene são fatores que influenciam diretamente na saúde, trazendo então a importância da prevenção principalmente em locais de difícil acesso, inclusive, a informações. A atenção primária, no que tange à prevenção de doenças, é, nesse sentido, de extrema importância para saúde desses grupos e para não sobrecarregar o orçamento.

O Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), estudou as cores mais declaradas pela população e determinou um sistema de classificação com cinco categorias: branca, preta, parda, amarela e nativa (BRASIL, 2017, p. 9).

Durante as décadas de 1980 e 1990, a Funai viveu um período de grande instabilidade política. A assistência à saúde em áreas indígenas tornou-se ainda mais desorganizada e fragmentada. Nesse período, foram suspensas as medidas de saúde mais básicas, como a vacinação, o que afetou gravemente a saúde dos indígenas (BARROS; SILVA; GUGELMIN, 2007, p. 77).

A posição atual dos órgãos federais quanto à aplicação prática desta garantia constitucional, de forma justa e sem prejuízo dos cidadãos, é considerada de fundamental importância para o Estado Democrático de Direito (SANTOS; GONÇALVES, 2020, p. 48).

Muitas vezes a burocracia, para declarar que o indivíduo faz parte de um determinado grupo social, é algo que dificulta o acesso a esse tratamento diferenciado, para que, dessa forma, seja alcançada a igualdade e assim concretizar o princípio da isonomia.

A declaração de raça/cor é importante para a formulação de políticas públicas, pois permite que o sistema de informação do SUS apoie indicadores que reflitam o impacto dos fenômenos sociais e das desigualdades para diferentes segmentos da população (BRASIL, 2017, p. 9).

Com base na breve sistematização da trajetória da saúde indígena no século XX, percebe-se que não existe uma política específica de saúde indígena no País. As iniciativas desenhadas e implementadas pelo órgão indígena têm sido isoladas, ao lado da saúde pública das populações não indígenas em geral. Ou seja, não houve integração entre os serviços e na maioria dos casos os programas nacionais coordenados pelos setores do Ministério da Saúde não estenderam o atendimento às populações indígenas, pois a Funai visa centralizar todas as iniciativas dentro da saúde dos povos indígenas (BARROS; SILVA; GUGELMIN, p. 77-78).

É necessário distinguir entre estado e governo para compreender que lidar com estruturas e atividades de saúde requer conhecimento do sistema estatal como estrutura e do governo como órgão governamental, garantia essencial da Constituição (BRASIL, 1988) para a manutenção da saúde pública manter a vida e dignidade. (SANTOS; GONÇALVES, 2020, p. 48).

Informações com dados desagregados de raça/cor relevantes para atender aos princípios de equidade do SUS, reconhecendo as diferenças nas condições de saúde e de vida das pessoas, prestando assistência aos indivíduos de acordo com suas necessidades. Nesse sentido, o princípio da equidade norteia as políticas de saúde, reconhecendo as necessidades de grupos específicos e atuando para reduzir o impacto dos determinantes sociais da saúde sobre eles (BRASIL, 2017, p. 9).

O SUS realiza ações de saúde em um ambiente regionalizado e descentralizado de serviços, preconizando ações em âmbito municipal. Essas ações seguem princípios e diretrizes para o acesso universal a todos os níveis de atenção, inclusivos e equitativos, com base no conhecimento epidemiológico das necessidades de saúde, com envolvimento da comunidade (BARROS; SILVA; GUGELMIN, 2007, p. 78).

Dentre os objetivos e a regulação do SUS, está a identificação e a disseminação dos reguladores e determinantes da saúde e da assistência a todos, por meio de ações que promovam, protejam e restaurem a saúde, com a implementação integrada da prevenção e do cuidado, dentro e fora da vigilância sanitária (BARROS; SILVA; GUGELMIN, 2007, p. 79).



A participação do cidadão no desenvolvimento de políticas públicas remete a um modelo de gestão democrática do desenvolvimento de políticas públicas essenciais para serem desenvolvidas políticas públicas direcionadas e de forma mais eficaz, de forma que os interesses da sociedade sejam prioridades e não interesses individuais ou políticos.

No que se refere aos problemas de saúde de natureza complexa e multifatorial, a organização e gestão do SUS preveem a constituição de comitês interdisciplinares nacionais, subordinados ao Conselho Nacional de Saúde (CNS), integrados pelos ministérios e órgãos complementares e entidades que representam a sociedade civil que, objetivam articular políticas e programas de interesse à saúde, cuja implantação esteja vinculada a áreas não cobertas pelo SUS (BARROS; SILVA; GUGELMIN, 2007, p. 79).

Constata-se que o Estado apresenta problemas em algumas instituições. A repercussão dessa problemática em seus órgãos e o conseqüente impedimento aos trabalhos do governo existente, devido à conhecida desordem, é muitas vezes ocasionada pela ausência de políticas públicas eficazes do Estado que moldem melhor as políticas governamentais que têm sido e que são fonte de problemas que causam tanta confusão, abalando a estrutura do Estado devido à falta de uma gestão eficaz (SANTOS; GONÇALVES, 2020 p. 49).

Os indicadores de saúde, comparados às características socioeconômicas, revelam relações importantes entre a saúde, seus determinantes sociais e a organização do sistema de saúde. A compreensão desse kit é essencial para auxiliar no desenvolvimento de políticas e programas de enfrentamento às desigualdades, principalmente no setor saúde, a fim de construir um SUS com equidade no acesso e saúde integral (BRASIL, 2017, p. 13).

A Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988), conhecida como constituição democrática, estabelece direitos de exercer a soberania popular por meio de alguns dispositivos normativos como os preconizados: no artigo 14, inciso I, o plebiscito; no inciso II, referendo; no inciso III, iniciativa popular. Como parâmetros para exercer a democracia através da participação popular, o artigo 194, parágrafo único, inciso VII, o qual trata das políticas de seguridade social de forma descentralizada e democrática, enquanto o artigo 198, inciso III, dispõe sobre os serviços públicos de saúde e a participação do cidadão. O artigo 204, inciso II, preconiza sobre políticas de assistência social e a participação da população por meio de algumas organizações representativas, de maneira que seja efetivada a universalidade dos serviços públicos de saúde de forma democrática.

A 8ª Convenção Nacional de Saúde (8ª CNS), realizada em 1986, foi um evento fundamental para a reforma da Política Nacional de Saúde, adotando as diretrizes básicas para a implementação da reforma sanitária com o SUS. Em conjunto com o 8º CNS, foi realizada a 1ª Conferência Nacional de Proteção à Saúde do Índio. Na ocasião, o Ministério da Saúde recomendou que a saúde indígena fosse coordenada por meio de um subsistema de serviços de saúde conveniado ao SUS. Essa visão foi reafirmada na 9ª Assembleia Nacional de Saúde, em 1992, quando foi aprovado um modelo distinto de atenção à saúde indígena - um subsistema médico vinculado ao SUS - e organizado em Zonas Médicas Especiais (BARROS; SILVA; GUGELMIN, 2007, p. 80).

Em 1993, a Segunda Conferência Nacional de Saúde dos Povos Indígenas estabeleceu diretrizes para a política nacional de saúde dos povos indígenas, bem como atualizou as recomendações da Conferência Nacional I. Em 1996, foi realizada a 10ª Conferência Nacional de Saúde dos Povos Indígenas, durante qual foi adotada

a regulamentação e implantação dos distritos sanitários como unidades organizacionais do subsistema de saúde indígena (BARROS; SILVA; GUGELMIN, 2007, p. 80).

A Pesquisa Nacional de Saúde (PNS) em 2013 divulgou dados que mostram que a população negra tem ainda menos acesso à saúde do que a população branca. Entre os dados que mostram a posição desfavorável do negro em diversos aspectos da saúde medidos pela PNS e também por outras pesquisas e indicadores do Ministério da Saúde (BRASIL, 2017, p. 14).

Outro princípio essencial é o da dignidade da pessoa humana que, inclusive, é a base de diversos tratados dos quais o Brasil é signatário. O direito à saúde pública foi uma conquista popular, promovido por movimento social chamado reforma sanitária, o qual ocorreu nas décadas de 70 e 80, com o objetivo de obter do Estado uma saúde pública, universal e igualitária. O Estado, ao longo dos anos, vem promovendo pesquisas para identificação de problemas e dificuldades para efetivação dessa garantia a determinados grupos que se sentiram discriminados de alguma forma.

A pesquisa PNS também analisou por que as pessoas se sentiam discriminadas nos serviços de saúde. As pessoas podem apontar para mais de um item. Mais da metade da população com 18 anos ou mais que já se sentiu discriminada nos serviços de saúde respondeu por falta de dinheiro (53,9%) e classe social (52,5%) nesta pesquisa (BRASIL, 2017, p. 21).

O objetivo da terceira Conferência Nacional de Saúde Indígena, que aconteceu em 2001, foi avaliar a implementação dos DSEI e discutir questões relacionadas à segurança alimentar e autossuficiência. A Conferência Nacional de Saúde Indígena de 2006 discutiu o território DSEI como um espaço para produzir saúde, proteger vidas e valorizar as tradições indígenas. Na ocasião, o último plenário aprovou a condição da Funasa como reguladora permanente da saúde indígena, bem como a autonomia política, financeira e técnico-administrativa dos DSEI (BARROS; SILVA; GUGELMIN, 2007, p. 80).

É importante destacar que a intensa mobilização em torno da formulação de uma política de saúde indígena, a partir de meados da década de 80, envolveu diversos órgãos, o que ocorreu por meio de tensões de extinção, criando e fundindo estruturas, às vezes de forma que causaram conflitos. Assim, as recomendações da I Conferência Nacional de Proteção à Saúde Indígena levaram à transferência, em 1991, da adoção do Decreto Ministerial número 23/1991, da Coordenação de Saúde Indígena da Funai, do Ministério da Justiça, à (FNS) Fundação Nacional de Saúde, que passou a ser o órgão responsável pela saúde indígena. Nesse contexto, uma relação tensa se estabeleceu entre Funai e FNS. Em 1991, o Decreto no. 23/1991 foi revogado e, com o Decreto Ministerial n.1141/1994, a Funai retomou o controle das políticas de saúde indígena. Estabeleceu-se um impasse entre os dois órgãos, o que levou o FNS a confiar a responsabilidade pela prevenção e controle de agravos à saúde, saneamento básico e formação de recursos humanos, bem como à Funai em suas ações de apoio no mesmo ano, sanitários e médicos (BARROS; SILVA; GUGELMIN, 2007, p. 82).

A fiscalização de recursos destinados à saúde pública e às políticas públicas de saúde deve ser executada de forma minuciosa, tendo em vista que assistimos e lemos diversas reportagens que demonstram descaso com matérias que, por vezes, acabam vencidas, bem como manutenção de equipamentos para que seja possível descentralizar os serviços públicos de saúde de determinadas unidades de saúde

pública, sobrecarregadas pelo fato de outras estarem sem material suficiente até mesmo falta de material essencial para o atendimento.

A corrupção e as compras feitas com pagamentos excessivos são outras causas do desequilíbrio dos orçamentos, assim como o fato de o número de médicos e especialistas na região ser insuficiente para atender grande número de necessitados. Outra causa de excesso de ações no judiciário é a demanda por serviços públicos de saúde. Portanto, o estado é uma estrutura atualmente desequilibrada, afetando todos os setores devido à falta de uma gestão eficaz dos recursos públicos com altos níveis de corrupção (SANTOS; GONÇALVES, 2020, p. 51).

É importante resumir que estado é uma estrutura, para concluir que qualquer problema que surja em suas instituições afetará seus órgãos de forma destrutiva para a estrutura e, portanto, é seu suporte, assim como acontece no corpo humano. Verificou-se também que, se a atenção básica for tratada como uma emergência sanitária, diminui muito a judicialização da saúde, pois se trata do exercício de direitos garantidos constitucionalmente (SANTOS; GONÇALVES, 2020, p. 51).

Subsistema de saúde indígena, acrescentando dispositivos à Lei número 8.080, legislou, em geral, sobre o direito à saúde dessas minorias. Atualmente, esse subsistema é responsável pela operação básica de saúde em áreas indígenas, de acordo com as diretrizes do SUS, e, portanto, precisa ser claramente descentralizado e integrado aos níveis de complexidade dos demais sistemas de saúde (BARROS; SILVA; GUGELMIN, 2007, p. 83).

Uma gestão eficiente é primordial para que seja traçada uma logística, um mapeamento para que essa garantia fundamental chegue em locais de difícil acesso e que seja feita uma prevenção com mais acesso à informação de certas classes como os indígenas que possuem ainda pouco acesso à tecnologia e conseqüentemente dificuldades em obter informações necessárias para com os cuidados de prevenção necessárias para o bem-estar.

Desde 2000, algumas portarias do governo foram editadas para regulamentar aspectos específicos do funcionamento do atual modelo de saúde indígena. Portaria 70/2004, o Ministério da Saúde aprovou as Diretrizes Nacionais para a Gestão das Políticas de Saúde dos Povos Indígenas (BRASIL, 2004). De acordo com essas diretrizes, os povos indígenas devem ter garantido o acesso à atenção integral à saúde para ajudar a superar os fatores que os tornam mais vulneráveis aos problemas de saúde. O administrador federal (Funasa) deve levar em conta as realidades locais e as particularidades culturais dos povos indígenas para organizar um modelo de atenção, pautado por uma abordagem global e diferenciada, que inclui aspectos de saúde, higiene básica, alimentação, habitação, meio ambiente, território de demarcação, educação em saúde e integração institucional (BARROS; SILVA; GUGELMIN, 2007, p. 83).

A ideia da política do SUS, criada em 1990 pela Lei 8.080 (BRASIL, 1990), normatiza as atribuições, as obrigações e as competências da União, Estaduais, Municipais. É uma louvável política pública, entretanto se faz necessário um comprometimento maior por parte de gestores para que seja feita uma organização com base nos princípios que regem a administração pública, quais sejam: princípio da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade, da eficiência, da veracidade, da continuidade, da hierarquia, da autotutela, da razoabilidade, da motivação, da segurança jurídica, do devido processo legal e, principalmente como base, o princípio da igualdade e o princípio da supremacia do interesse público.

## Considerações Finais

As políticas públicas de saúde no Brasil são meios pelos quais através de ações governamentais, estudos e pesquisas são implantadas, para que seja efetivado o acesso à saúde de forma igualitária.

O problema é que ainda existe grande dificuldade ao acesso, seja pela falta de informação, seja pela discriminação de determinados grupos. Sendo assim, faz-se necessário tratar os desiguais de forma diferente para que se alcance a igualdade, seja por meio de políticas direcionadas a determinados grupos, seja por ações governamentais de forma que apresente suas principais fragilidades e vulnerabilidades, para que se consiga superar o desafio da efetivação dessas políticas em prol do interesse público dessas minorias.

Demonstramos como objetivo geral as diversas dificuldades de efetivar essas políticas públicas, seja pela burocratização para o acesso, pelo preconceito, seja pela politização da qual faz com que interesses políticos partidários se sobreponha sobre o interesse coletivo.

Identificamos, ainda, que políticas de prevenção que levem informação são de extrema importância para evitar doenças. No entanto, ainda são carentes as publicidades para diversos grupos que são discriminados, seja pela classe social, raça, cor, ou qualquer outra forma de discriminação que impeça a efetivação.

Dado que a vida é o bem de maior valor dentro do ordenamento jurídico, deve-se priorizar a prevenção e o tratamento diferenciado para pessoas que morem em locais de difícil acesso, que não possuem boa alimentação e ainda procurar cuidar de forma mais responsável do patrimônio público, para que não sejam sucateados equipamentos por falta de manutenção ou vencidos remédios por falta de uma gestão e logística eficiente, exigindo de gestores envolvidos uma formação acadêmica ou até mesmo cursos na escola da administração pública, para que aprendam a respeitar os princípios constitucionais e administrativos que são básicos para uma gestão eficiente e, como um ótimo exemplo, temos a Fiocruz.

A Fiocruz é motivo de orgulho para nós brasileiros, pois investe em pesquisas, disseminando ciência na saúde pública por meio de estudos, de forma a facilitar a implementação de políticas públicas e seu desenvolvimento, para facilitar o acesso não somente a saúde, mas a prevenção de doenças através de estudos científicos confiáveis, que vão desde a atenção primária até os cuidados especializados.

## Referências

BARROS, Denise; SILVA, Denise; GUGELMIN, Silvia. Vigilância alimentar e nutricional para a saúde Indígena, **Fundação Oswaldo Cruz – Fiocruz** Vol. 1, 2007.

BRASIL. **Constituição Federal**. Brasília: Centro Gráfico do Senado Federal, 1988.

BRASIL. **Lei n. 8.080**, de 19 de setembro de 1990. Dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8080.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8080.htm)>. Acesso em: 29 abr. 2021.

BRASIL, Ministério da Saúde. **Política Nacional de Saúde Integral da População Negra: uma política para o SUS**. 3. ed. Brasília: Secretaria de Gestão Estratégica e Participativa, Departamento de Apoio à Gestão Participativa e ao Controle Social, 2017.

CARMO, Michelly, GUIZARDI, Francini. O conceito de vulnerabilidade e seus sentidos para as políticas públicas de saúde e assistência social. Fundação Oswaldo Cruz, **Cadernos de Saúde Pública**, Vol. 34, n. 3, 2018.

FERRAZ, Dulce; KRAICZYK, Juny. Gênero e Políticas Públicas de Saúde – construindo respostas para o enfrentamento das desigualdades no âmbito do SUS. **Revista de Psicologia da UNESP**, Vol. 9, n.1, 2010.

GONÇALVES, Jonas Rodrigo. Como escrever um artigo de revisão de literatura. **Revista JRG de Estudos Acadêmicos**. Vol. 2, n. 5, p. 29–55, 2019. DOI: 10.5281/zenodo.4319105. Disponível em: <<http://revistajrg.com/index.php/jrg/article/view/122>>. Acesso em: 13 ago. 2021.

GONÇALVES, Jonas Rodrigo. Escolha do tema de trabalho de curso na graduação em Direito. **Revista Coleta Científica**. Vol. 5, n. 9, p. 88–118, 2021. DOI: 10.5281/zenodo.5150811. Disponível em: <<http://portalcoleta.com.br/index.php/rcc/article/view/58>>. Acesso em: 13 ago. 2021.

SANTOS, Lorena Abrão Pimenta dos; GONÇALVES, Jonas Rodrigo. A judicialização da saúde: desafio da efetivação dessa garantia fundamental. **Revista Processus de Estudos de Gestão, Jurídicos e Financeiros**. Vol. 11, n. 40, p. 41-53, mar. 2020. Disponível em: <<http://periodicos.processus.com.br/index.php/egjf/article/view/186>>. Acesso em: 03 nov. 2021.

## CAPÍTULO 14:

### MUDANÇAS CLIMÁTICAS E SEGURANÇA HÍDRICA: CONCEITOS BÁSICOS E PREMISSAS FUNDAMENTAIS A NORTEAR AS POLÍTICAS PÚBLICAS<sup>73</sup>

*CLIMATE CHANGE AND WATER SECURITY: BASIC NOTIONS FOR  
POLICYMAKING*

*CAMBIO CLIMÁTICO Y SEGURIDAD HÍDRICA: ALGUNOS CONCEPTOS  
BÁSICOS Y PREMISAS TEÓRICAS PARA ORIENTAR LAS POLÍTICAS PÚBLICAS*

**Marcelo Coutinho Vargas<sup>74</sup>**

Orcid: <https://orcid.org/0000-0003-0347-3148>

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/8869018482093008>

Universidade Federal de São Carlos (SP)

E-mail: [vargasm@ufscar.br](mailto:vargasm@ufscar.br)

#### **Resumo**

As diversas mudanças climáticas decorrentes do aquecimento global, provocado pelo acúmulo de gases de efeito estufa na atmosfera terrestre desde a revolução industrial, estão intimamente ligadas à água, tanto na sua dinâmica causal, quanto nos seus efeitos mais devastadores, como já se observam em secas e inundações extremas cada vez mais frequentes em diversas partes do mundo. O texto discute alguns conceitos e noções fundamentais para o desenho de estratégias e políticas de enfrentamento dos riscos das mudanças climáticas relacionados aos recursos hídricos, especialmente nas áreas de maior densidade urbana.

**Palavras-chave:** Mudanças Climáticas. Segurança Hídrica. Fundamentos teórico-conceituais. Políticas Públicas

#### **Abstract**

*The different climate changes that stem from global warming around the world are closely related to water in many ways, mainly those regarding its most devastating social and environmental impacts, such as extreme floods and droughts. The text brings important reflections about some basic critical notions for conceiving strategic policies to deal with water related climate change risks, especially in urban areas.*

**Keywords:** *Climate change. Water Security. Theoretical and Conceptual Foundations. Public Policies.*

#### **Resumen**

*Los cambios climáticos provocados por el calentamiento global en todo el mundo están estrechamente relacionados con el agua de muchas formas, principalmente con*

---

<sup>73</sup> Este capítulo contou com a revisão linguística da Dr<sup>a</sup> Gladis Maria de Barcellos Almeida, professora do Departamento de Letras da Universidade Federal de São Carlos.

<sup>74</sup> Doutor em Planejamento Urbano e Regional (Universidade de Paris Val de Marne, França). Prof. Titular de Ciências Sociais na Universidade Federal de São Carlos. Colaborador do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da mesma universidade.

*respecto a sus impactos sociales y ambientales más devastadores, como son las inundaciones y sequías extremas. El texto trae reflexiones sobre algunas nociones críticas para el diseño de políticas y estrategias de lucha contra los riesgos del cambio climático relacionados con el agua, especialmente en las áreas urbanas.*

**Palabras clave:** Cambio Climático. Seguridad Hídrica. Fundamentos Teóricos Y Conceptuales. Políticas Públicas.

## Introdução

No seu sexto Relatório de Avaliação (AR6), cuja primeira parte foi recentemente publicada, com ampla repercussão na mídia, o Painel Intergovernamental sobre a Mudança do Clima ou IPCC (na sigla em inglês) traz um alerta fundamental para a humanidade: nossa espécie se encontra diante de uma “emergência climática” que tende a se agravar rapidamente nas próximas décadas. O estado atual do clima terrestre e sua rápida transformação indicam que resta pouco tempo para que os líderes mundiais se comprometam a cooperar com iniciativas mais ousadas para conter, reduzir e neutralizar as emissões globais de gases de efeito estufa (GEE), visando manter o aquecimento global dentro dos limites de 1,5 a 2°C até o final do século, aprovados no Acordo de Paris,<sup>75</sup> a fim de evitar que o mundo enfrente catástrofes socioambientais irreversíveis (IPCC, 2021).

Produzido pelo Grupo de Trabalho 1 do IPCC, que estuda as bases geofísicas das transformações do clima terrestre que vêm ocorrendo desde a revolução industrial, o referido relatório foi elaborado por uma equipe de 234 cientistas de alto nível, provenientes de 66 países, e outras centenas de colaboradores indiretos, cujo trabalho consistiu em revisar a literatura especializada, avaliar e resumir o estado do conhecimento científico e os resultados das pesquisas mais avançadas sobre este tema acumulados desde 2015.<sup>76</sup> Dentre as conclusões apresentadas neste relatório preliminar, destacam-se as mais relevantes a seguir.

Com relação ao estado atual do clima, o relatório preliminar elaborado pelo GT1 para o AR6 do IPCC traz conclusões e mensagens bastante importantes. Primeiramente, afirma ser inequívoca a constatação de que tanto a superfície terrestre, como os oceanos, a atmosfera, a biosfera e a criosfera<sup>77</sup> vêm se aquecendo sob influência humana. De acordo com o IPCC (2021), os anos de 2016 a 2020 foram o quinquênio mais quente já registrado na temperatura do planeta desde 1850. Em

---

<sup>75</sup> Peça central do atual regime Internacional de governança do clima, o Acordo de Paris foi firmado por 195 países signatários da Convenção das Nações Unidas sobre a Mudança do Clima durante a 21ª Conferência das Partes, realizada na capital da França em 2015.

<sup>76</sup> O IPCC reúne representantes de todos os países signatários da Convenção do Clima. Desde que foi criado em 1988, sob os auspícios da ONU, já realizou cinco ciclos de avaliação sobre o estado e as transformações do clima terrestre, dando origem a cinco relatórios de avaliação completos. Tais ciclos, que duram cerca de cinco anos, envolvem ampla cooperação entre centenas de cientistas, divididos em três grupos de trabalho, os quais analisam e revisam a literatura científica de ponta produzida sobre este tema ao redor do mundo: além do GT1, dedicado à análise das *Bases Físicas* da mudança do clima, há o GT2, dedicado a examinar *Impactos, Vulnerabilidade e Adaptação* às mudanças climáticas nos diferentes ecossistemas e comunidades humanas, e o GT3, que busca avaliar alternativas e impactos de diferentes políticas de *Mitigação*. Para completar o ciclo de avaliação atual (2015 a 2023), resta ao IPCC publicar as contribuições finais dos outros dois GTs, assim como o relatório síntese (AR6), previstos para meados de 2022, entre outros documentos. Informações disponíveis in: <https://www.ipcc.ch/reports>. Acesso em agosto de 2021.

<sup>77</sup> Refere-se à superfície terrestre coberta por geleiras e neve, incluindo as calotas polares, o cume das montanhas de maior altitude e também o *permafrost* ou solo congelado que ocorre nas regiões polares, especialmente no hemisfério norte.

segundo lugar, o relatório examinado mostra que a amplitude das mudanças observadas em certos aspectos do sistema climático do planeta desde meados do séc. XIX, assim como o estado atual do clima terrestre, não têm precedentes comparáveis na escala temporal de centenas e até milhares de anos. Em terceiro, demonstra que o aquecimento global induzido pela civilização industrial já vem provocando aumento significativo na frequência e na intensidade dos eventos climáticos extremos (ondas de calor, chuvas torrenciais, secas e tempestades severas, entre outros) em praticamente todas as regiões do planeta (IPCC, 2001).

Sobre este ponto, temos visto eventos emblemáticos no noticiário recente: cenas impressionantes de enchentes inéditas que devastaram diversas cidades na Alemanha e mataram mais de 300 pessoas num único dia no noroeste da China (julho de 2021); secas longas e severas que provocam racionamento de água e energia em diversas regiões do Brasil; incêndios florestais de grandes proporções cada vez mais frequentes, tanto aqui quanto no verão da Europa ou da Califórnia. Embora nem todos estes eventos possam ser diretamente atribuídos ao aquecimento global, o relatório do IPCC aqui examinado traz evidências robustas que não apenas confirmam a tendência de aumentos na frequência e na intensidade dos eventos climáticos extremos em todo o planeta, como também apresenta estimativas diferenciadas para a evolução desta tendência nas grandes regiões dos cinco continentes. Com relação às secas, por exemplo, as projeções do IPCC (2021) baseadas no cenário mais otimista, indicam que o número de dias consecutivos sem chuva na região amazônica passará de 43 (média observada de 1995 a 2014) para 51 até 2040, aumentando o risco de incêndios florestais.<sup>78</sup>

No tocante aos cenários que se projetam para o futuro do clima no planeta, o referido relatório (IPCC, 2021) traz algumas conclusões preocupantes. Em primeiro lugar, os cientistas indicam que a temperatura da superfície terrestre continuará crescendo até pelo menos meados do século XXI em todos os cenários projetados, de modo que o patamar de 1,5 a 2°C será provavelmente ultrapassado até o final deste século, a menos que as emissões dos GEE sejam drasticamente reduzidas nas próximas décadas. Ainda assim, segundo eles, mesmo que as melhores e mais ambiciosas iniciativas globais de corte de emissões começassem a ser implementadas logo, a temperatura do planeta levará de 20 a 30 anos para se estabilizar no patamar almejado. No mesmo documento, também preveem que as mudanças climáticas relacionadas ao aquecimento global deverão atingir uma amplitude inédita, podendo não apenas aumentar a ocorrência e a gravidade dos eventos hidrometeorológicos extremos (secas, enchentes, tempestades), como também causar amplo derretimento do gelo no ártico e do *permafrost*, provocando graves consequências para assentamentos humanos e ecossistemas ao redor do mundo, bem como fortes desequilíbrios no conjunto do sistema climático planetário.

Os cientistas advertem que certas mudanças climáticas decorrentes do acúmulo das emissões passadas e futuras de GEE na atmosfera serão provavelmente irreversíveis durante séculos ou mesmo milênios, como a elevação do nível dos oceanos e a redução permanente da cobertura de gelo na criosfera (IPCC, 2021).

---

<sup>78</sup> Não se refere apenas à Amazônia brasileira, mas à região amazônica do continente sul-americano. O IPCC não faz projeções específicas sobre o futuro do clima em cada país, mas antes para grandes regiões continentais. As projeções sobre as mudanças do clima de médio a longo prazo para cada uma destas macrorregiões, conforme cenários globais diferenciados de emissões e de aumento da temperatura, podem ser verificadas no Atlas Interativo on-line desenvolvido pelo GT1. Disponível in: <https://interactive-atlas.ipcc.ch>. Acesso em agosto de 2021.



Por fim, o relatório preliminar do GT1 também traz informações relevantes sobre os riscos mais gerais que ameaçam diferentes ecossistemas e assentamentos humanos nas próximas décadas sob o impacto das transformações em curso no sistema climático do planeta. Sem entrar na análise aprofundada destes riscos para mapear vulnerabilidades e necessidades de adaptação específicas, atribuição que compete aos cientistas do GT2, os climatologistas do GT1 trazem duas mensagens importantes a este respeito. A primeira delas é que, do ponto de vista da física terrestre, a limitação do aquecimento global antropogênico a um patamar seguro não requer apenas que se reduzam progressivamente as emissões de gás carbônico, mas também que se promovam iniciativas mais amplas de sequestro de carbono até zerar as emissões globais líquidas de CO<sub>2</sub>, além de cortes significativos nas emissões de outros GEE, como o metano (IPCC, 2021). A segunda consiste em mostrar que os impactos negativos da mudança climática global variam fortemente nos diferentes cenários projetados pelo IPCC para o aumento da temperatura terrestre a médio e longo prazo, os quais se baseiam em diferentes hipóteses sobre os níveis de crescimento ou redução das emissões globais de GEE globalmente alcançados de hoje até 2050 e, depois, até o final do século XXI. Assim, ultrapassar 2°C de aquecimento global em relação ao período pré-industrial ou permanecer no limite de 1,5°C faz uma grande diferença em termos das consequências esperadas, como a velocidade das mudanças climáticas em curso, a elevação do nível do mar e o alcance e a gravidade dos eventos extremos nos cinco continentes (*ibidem*).

Tendo abordado, nesta introdução, as últimas conclusões do IPCC sobre o comportamento recente e as tendências de transformação do clima terrestre até o final do século, podemos passar à discussão dos principais aspectos do problema tratado neste capítulo, avançando por etapas que correspondem às seções em que o mesmo se divide. Na primeira seção, a seguir, busca-se analisar alguns conceitos e premissas fundamentais que estão por trás deste complexo fenômeno, procurando estabelecer suas relações com o ciclo da água. A seção seguinte examina algumas noções básicas sobre o que seriam as políticas climáticas dedicadas a enfrentar as causas e as consequências deste fenômeno. A terceira seção, por sua vez, procura discutir os grandes desafios que as mudanças climáticas trazem para a gestão das *águas urbanas*, diante da necessidade de garantir segurança, resiliência e sustentabilidade no abastecimento e no saneamento básico das cidades face às ameaças e a emergência cada vez mais frequente de diferentes tipos de “crise hídrica”. Por fim, o capítulo se encerra com breves considerações finais, resumindo as principais conclusões a respeito do tema aqui discutido.

## **1. Aquecimento global e ciclo da água: interações complexas**

O aquecimento global causado pelo crescimento exponencial da emissão dos GEE que se acumulam na atmosfera desde a revolução industrial, em decorrência da queima de combustíveis fósseis e de mudanças no uso do solo (urbanização, desmatamento e atividades agropecuárias), assim como as diversas mudanças climáticas desencadeadas por este fenômeno, em todo o planeta, estão estreitamente ligadas à água tanto na sua dinâmica causal, quanto nos seus impactos socioambientais mais devastadores.

No que diz respeito às causas, o vapor d'água é isoladamente o mais poderoso dos GEE, contribuindo três vezes mais que o CO<sub>2</sub> para manter o planeta aquecido; mas, como sua concentração varia muito diariamente, conforme as variações de temperatura na atmosfera, a forma gasosa da água funciona antes como um mecanismo de retroalimentação positiva do aquecimento global antropogênico

(BARROS DE OLIVEIRA, 2008).<sup>79</sup> Entretanto, uma das principais consequências desse fenômeno complexo é a aceleração do ciclo da água, que provoca impactos relevantes nos índices regionais de pluviosidade e no regime hidrológico dos rios (LOZAN, 2007; UNESCO, 2012; 2020). Quanto aos efeitos, a maior parte dos riscos e perigos decorrentes das mudanças climáticas, com as correspondentes medidas de adaptação e mitigação que requerem, está direta ou indiretamente relacionada à água, uma vez que este recurso essencial à vida e às mais diversas atividades socioeconômicas também pode ser veículo de calamidades, destruição e transmissão de doenças (SADOFF; MULLER, 2009).

Com a intensificação e aceleração do ciclo hidrológico que resultam do aquecimento global, o nível médio de precipitações deve aumentar globalmente, em decorrência de taxas mais elevadas de evaporação e da maior capacidade de retenção de vapor d'água na atmosfera aquecida, com impacto bastante diferenciado nos diferentes continentes e regiões (UNESCO, 2012). Assim, os modelos do IPCC descrevem tendências de aumento anual das precipitações nas altas latitudes e nas áreas tropicais úmidas, ao lado da diminuição de chuvas nas áreas semiáridas e subtropicais. Tais modelos também indicam incremento considerável nas regiões atingidas por secas e estiagens prolongadas, além da ampliação da variabilidade sazonal e interanual das chuvas em todos os continentes (KABAT; SCHAİK, 2003; SADOFF; MULLER, 2009). Observa-se que, nas últimas décadas, os padrões de quantidade, intensidade e distribuição das chuvas, tanto no espaço como no tempo, vêm sofrendo alterações significativas em todo o planeta. Um exemplo da complexidade das tendências em curso é a constatação de que, nas últimas décadas, tem havido aumento na ocorrência de grandes chuvas torrenciais mesmo em regiões onde a pluviosidade média tem diminuído muito.

Além das mudanças nos padrões de chuva e da esperada elevação média do nível do mar, que deve gerar dificuldades de escoamento das águas pluviais e aumento das áreas inundáveis em diversas cidades e comunidades costeiras, estima-se que aquecimento global também deverá impactar substancialmente o regime hidrológico, as vazões médias e a descarga anual dos rios, sobretudo aqueles que são alimentados pelo degelo sazonal de geleiras e neves estocadas no topo das montanhas, afetando milhões de pessoas em diversos países, da Ásia aos Andes (UNESCO, 2020, MITCHELL, 2003). Como assinalou a Global Water Partnership (GWP, 2007), numa de suas primeiras publicações sobre esse tema, uma elevação de poucos graus na temperatura média do planeta pode provocar aumentos de 10 a 40% na vazão média dos rios nalgumas grandes bacias hidrográficas e, ao mesmo tempo, diminuição de 10 a 30% noutras (p. 1). Naturalmente tais impactos estão sujeitos a enormes variações regionais condicionadas por diferentes fatores, como padrões de circulação atmosférica (fenômenos meteorológicos como o *El Niño*, ou *La Niña*) e mudanças no uso do solo em larga escala, entre outros.

No caso do Brasil, as projeções do IPCC, discutidas por Marengo (2008), indicam que a pluviosidade média da Amazônia e do Nordeste poderá cair cerca de 20% até o final do século, num cenário de altas emissões de GEE. Segundo o autor, também se projetam reduções significativas na vazão média dos rios São Francisco,

---

<sup>79</sup> Cabe lembrar que, para além do crescimento exponencial da emissão dos GEE de longa duração (principalmente CO<sub>2</sub>, CH<sub>4</sub>, N<sub>2</sub>O) desde a revolução industrial iniciada na Inglaterra no final do século XVIII, existe um "efeito estufa" de origem natural, que mantém a temperatura média anual da superfície terrestre estabilizada entre 14 e 15°C. Sem esse efeito, que resulta da presença de gases que retêm calor na atmosfera, a temperatura média da Terra ficaria em torno de 19°C negativos, deixando nosso planeta totalmente impróprio para a vida tal como a conhecemos

Parnaíba, Tocantins, Xingu e outros no Leste da Amazônia. Todavia, como observa Mitchell (2003), os climatologistas reconhecem que suas previsões nesse campo são muito mais frágeis e sujeitas a incertezas do que as relacionadas à temperatura, dificultando estabelecer os impactos da mudança do clima no ciclo hidrológico nas escalas macro e microrregional.

De qualquer modo, estudos promovidos por diferentes organizações multilaterais (Comissão Mundial da Água, UNESCO, OCDE, Fórum Econômico Mundial, etc.), baseados em pesquisas científicas avançadas e nos relatórios do IPCC, indicam que a mudança climática global deverá afetar negativamente a disponibilidade de água em diversas regiões do planeta. Assim, de acordo com tais estudos, se atualmente mais da metade da população mundial (cerca de 4 bilhões de pessoas) já enfrenta escassez severa de água durante ao menos um mês por ano, enquanto quase um quarto (1,6 bilhão) não dispõe de acesso à infraestrutura adequada de abastecimento de água por dificuldades econômicas, este problema deverá se agravar, podendo atingir cerca de 52% da humanidade em 2050 (Unesco, 2020). Considerando o crescimento do consumo e as diferentes necessidades humanas de água, que vão do saneamento e da higiene à produção agropecuária e industrial, entre outras, o cenário atual caminha para um déficit hídrico que pode atingir cerca de 40% da demanda já em 2030 (*ibid.*)<sup>80</sup>.

No que concerne aos desastres, observa-se que os eventos hidrometeorológicos extremos, como estiagens, cuja intensidade e frequência tendem a aumentar com o aquecimento global em todos os cenários projetados pelo IPCC, já representam globalmente hoje cerca de 90% das calamidades, 72,5% das vítimas e 75% das perdas econômicas resultantes de acidentes e catástrofes (NUNES, 2010). Aliás, de acordo com a Unesco (2020b, p. 6), as inundações e eventos extremos de precipitação aumentaram, em termos mundiais, mais de 50% nesta década, e estão ocorrendo atualmente a uma taxa quatro vezes maior do que em 1980! Por outro lado, somente no período entre 1995 e 2015, as secas afetaram cerca de 1,1 bilhão de pessoas, matando 22 mil e causando prejuízos em torno de US\$100 bilhões (*idem*, p. 7).

Para completar, diversos estudos indicam que o aquecimento global também deve resultar em expansão significativa das zonas endêmicas de doenças de veiculação hídrica, como dengue, malária e esquistossomose, hoje restritas às regiões tropicais úmidas, além de provocar forte perda de biodiversidade em diversos ecossistemas aquáticos existentes no mundo todo (UNESCO, 2020, 2012).

Mas, além de lidar com eventos hidrometeorológicos extremos mais frequentes e severos, que podem causar desastres, perdas de vidas humanas e colapso de serviços essenciais, os gestores dos serviços e da infraestrutura de recursos hídricos e de saneamento básico ainda terão de enfrentar dificuldades crescentes no planejamento estratégico de médio e longo prazo, ligadas às incertezas decorrentes da variabilidade climática, como se discute a seguir.

## **2. Políticas do clima: algumas noções básicas**

Antes de avançar na discussão dos elementos que compõem a agenda das políticas de enfrentamento das mudanças climáticas, nas diferentes escalas espaciais

---

<sup>80</sup> De acordo com dados citados do Relatório Mundial das Nações Unidas sobre o Desenvolvimento dos Recursos Hídricos, a captação de água para atividades humanas multiplicou-se por seis ao longo do século XX, tendo crescido mais do que o dobro da taxa de crescimento populacional neste período. E continua a crescer a uma taxa média de 1% ao ano (UNESCO, 2020b, p. 3).

e esferas de governo envolvidas, cabe revisar algumas definições e distinções conceituais essenciais.

Em primeiro lugar, é preciso distinguir o fenômeno denominado aquecimento global das chamadas mudanças climáticas influenciadas ou provocadas por ele. Em trabalho anterior, observamos que “o fenômeno designado pelos termos ‘mudança climática ou aquecimento *global* refere-se especificamente a uma elevação anômala da temperatura média da superfície terrestre, muito recente na história do planeta, cujas causas têm origem antropogênica, não podendo ser explicadas por variações geodinâmicas naturais” (VARGAS, 2013, p. 77).

Se as principais causas deste fenômeno complexo já foram determinadas (emissão de GEE de longa duração decorrentes da queima de combustíveis fósseis e mudanças no uso do solo), não há consenso sobre os termos utilizados para descrevê-lo e suas respectivas implicações. Assim, “denominar este fenômeno ‘aquecimento global’ tem a vantagem de chamar atenção para o principal efeito de um processo induzido por atividades humanas, que se distingue de outros processos naturais de transformação do clima terrestre” (idem). Porém, “tem o inconveniente de simplificar demais os efeitos decorrentes do acúmulo dos GEE na atmosfera sobre o clima do planeta, uma vez que o aumento das temperaturas, que atinge tanto a superfície terrestre, como a troposfera e os oceanos, altera significativamente diversos parâmetros do sistema climático, incluindo as correntes marinhas e o pH dos oceanos, os padrões sazonais de precipitação, as vazões e o regime hidrológico de rios”. Esse inconveniente justificaria a preferência dos especialistas pela expressão “mudanças ambientais globais”, que, no entanto, “se revela demasiado vaga para designar as transformações no sistema climático planetário, tanto quanto o uso do termo ‘mudanças climáticas’, no plural e sem adjetivos” (*ibidem*).

Contudo, se o aquecimento global desencadeado pela revolução industrial está na origem de mudanças climáticas e ambientais complexas que atingem todo o planeta, devemos admitir que os impactos regionais e locais desse fenômeno são bastante diferenciados entre si. Por isso, alguns autores afirmam que “enquanto o aquecimento é global, as mudanças climáticas são locais” (SVENDSEN; KUNKEL, 2008, p. 11). A esperada elevação do nível médio do mar, por exemplo, não terá obviamente qualquer efeito direto sobre cidades ou povoados situados a quilômetros de distância do litoral.

Por outro lado, cabe ainda considerar a existência de mudanças climáticas antropogênicas que se produzem nas escalas local e regional, como aquelas decorrentes da urbanização e do crescimento urbano descontrolado, que geram enormes ilhas de calor, dificultando a dispersão dos poluentes e potencializando a ocorrência de chuvas torrenciais. Nossa preferência pelo termo “mudanças climáticas” decorre da constatação de que tais alterações no sistema meteorológico que envolve as grandes metrópoles, sendo produzidas ao longo de décadas, têm forte impacto no ciclo da água não apenas no espaço interno das maiores aglomerações urbanas, mas também nas bacias hidrográficas adjacentes. Como exemplo, dados levantados no projeto Megacidades, do INPE, indicam que a temperatura média da cidade de São Paulo teria aumentado cerca de 2,5 graus Celsius num período de 70 anos desde a década de 40 do século passado (NOBRE *et al.*, 2010). Trata-se de um aumento bastante significativo, quando contrastado com a elevação média de 0,6 grau observada na escala global ao longo do século XX, ou ainda, com as metas do Acordo de Paris, que visam limitar o aumento médio da temperatura do planeta em apenas 1,5 a 2,0 graus acima dos níveis pré-industriais até 2100.

Em segundo lugar, cabe examinar outra distinção conceitual relevante: a que se estabelece entre a mudança global do clima, decorrente do aquecimento do planeta, e a *variabilidade climática*, que vem aumentando muito em função deste fenômeno. De acordo com Kabat e Scheik (2003), podemos definir o próprio clima (*climate*) como sendo o comportamento médio das condições meteorológicas (*weather*) por períodos superiores a um mês, o que envolveria escalas trimestrais, anuais, decenais etc.; já a variabilidade climática pode ser definida como “o espectro de valores que o clima atinge em determinado lugar ao longo do tempo”. Ou seja, o último termo cobriria variações de temperatura, chuvas, umidade do ar e outros fatores peculiares a cada localidade ou região que não são aleatórias e tendem a ocorrer em torno de uma certa margem de probabilidade média em determinado intervalo de tempo; mesmo que sejam esperadas ocorrências excepcionais e irregulares, haveria alguma previsibilidade cíclica nessas variações, que seria inversamente proporcional à escala de tempo considerada. Assim, os referidos autores sugerem que a noção de *mudança climática global* deveria se restringir às condições futuras do clima projetadas pelo IPCC para os meados e até o final do século em que vivemos, sob diferentes cenários de emissão dos GEE. Ambos ressaltam que o aquecimento global já estaria exacerbando não apenas a frequência e a gravidade dos eventos climáticos extremos, mas também a própria variabilidade climática, trazendo enormes desafios para o planejamento e à gestão dos recursos hídricos e dos serviços de saneamento diante da crescente imprevisibilidade dos riscos e das incertezas envolvidas neste campo.

Feitas as distinções conceituais acima, passemos às noções mais diretamente relacionadas com as políticas de enfrentamento das mudanças climáticas em curso.

As breves considerações acima sobre riscos, perigos e incertezas relacionados ao impacto das mudanças climáticas sobre a disponibilidade de água, a integridade da infraestrutura e a eficácia dos serviços de saneamento básico nos conduzem ao primeiro dos conceitos fundamentais relacionados a este tema: a *vulnerabilidade*. Cabe ao próprio IPCC dar uma primeira definição desse termo: tal conceito corresponderia ao “grau em que um determinado sistema se encontra suscetível a ou incapaz de enfrentar os efeitos adversos da mudança climática, incluindo a variabilidade e os eventos extremos” (IPCC AR4 *apud* SVENDSEN; KUNKEL, 2008, p. 13). E cabe aos cientistas sociais refinarem essa conceituação para que a vulnerabilidade fosse compreendida de maneira mais abrangente, como uma condição multifacetada, social e espacialmente variável, já que implica não apenas as diferenças de exposição aos riscos e desastres das pessoas e dos lugares, mas também as diferenças nas respectivas capacidades de enfrentamento ou resposta, prevenção e adaptação (HOGAN; MARANDOLA Jr., 2006). Assim, em situação de exposição semelhante, a vulnerabilidade dos grupos sociais desfavorecidos, como pobres, idosos e crianças, seria ampliada, uma vez que apresentam maior *susceptibilidade* aos perigos envolvidos. Por isso, as análises de vulnerabilidade geralmente remetem a escalas espaciais e temporais de menor amplitude, vistas como mais adequadas para a definição de *políticas de adaptação*.

Essas últimas, no âmbito do debate sobre o enfrentamento das mudanças climáticas, se distinguem das *políticas de mitigação*. Neste campo semântico, para além do sentido usual das palavras chave envolvidas, as políticas de mitigação dizem respeito a estratégias, medidas e incentivos para cortar ou reduzir as emissões de GEE, visando atuar sobre as causas do aquecimento global; as políticas de adaptação, por sua vez, se referem a estratégias e medidas adotadas para lidar com

as consequências adversas dessas mudanças.<sup>81</sup> Nesta perspectiva, considera-se que a gestão dos recursos hídricos consiste no fator crucial das *políticas de adaptação* às mudanças climáticas, do mesmo modo que a gestão da energia constitui o fator chave das políticas de mitigação (SADOFF; MULLER, 2009; SVENDESEN; KUNKEL, 2008).

A noção de *adaptação*, essencial ao enfrentamento das mudanças climáticas inevitáveis ou irreversíveis, foi definida no próprio AR4 do IPCC (2007) como sendo o “ajustamento de sistemas naturais e humanos em resposta aos impactos atuais ou esperados da mudança climática, tendo em vista reduzir os danos e aproveitar as oportunidades envolvidas” (*apud* SVENDESEN; KUNKEL, 2008, p. 13). Os processos e as políticas de adaptação abrangeriam o “conjunto das ações empreendidas para mudar comportamentos, cambiar prioridades, manter a produção de bens e serviços essenciais, bem como planejar e agir visando reduzir os impactos nocivos da mudança climática ou mesmo transformá-los em oportunidades positivas” (*ibid.*). Svendsen e Kunkel (2008) consideram que a adaptação pode ser tanto proativa e planejada, como reativa e espontânea, podendo envolver governos, empresas e comunidades locais, com escopo variável de curto, médio e longo prazo. Para eles, o foco estratégico das políticas de adaptação consistiria em desenvolver a “capacidade adaptativa” das diferentes comunidades.

Como vimos, adaptar a gestão dos recursos hídricos e dos serviços de saneamento aos impactos das mudanças climáticas decorrentes do aquecimento global está no cerne das políticas de adaptação. De acordo com um relatório da IUCN, isso significa conduzir a gestão da água e do saneamento para abordagens mais abrangentes e flexíveis, visando não apenas incorporar e compatibilizar as demandas e expectativas de diferentes atores e usuários a fim de superar ou reduzir conflitos, como também valorizar os recursos, ecossistemas e serviços ambientais envolvidos na preservação dos mananciais (BERGKAMP; ORLANDO; BURTON, 2003). Segundo os autores, estas novas abordagens envolvem um amplo esforço para articular diferentes atores e saberes na busca de solução para problemas complexos em situação de incerteza crescente, o que implica investimentos duradouros na capacitação de pessoas e instituições mediante processos de aprendizagem social. Neste contexto, argumentam, as prioridades de adaptação dos administradores de recursos hídricos e serviços de saneamento deveriam ser: 1) reduzir a vulnerabilidade das pessoas aos eventos extremos; 2) proteger e restaurar ecossistemas responsáveis por serviços ambientais essenciais; e 3) fazer com que a oferta de água atenda às demandas crescentes (*ibidem*).

Na mesma direção, o Cercle Français de l'Eau recomenda as seguintes prioridades de ação neste campo: 1) promover uma nova cultura de cuidados com a água, voltada para a conservação, a racionalização dos usos e o combate aos desperdícios; 2) investir em pesquisas multidisciplinares para subsidiar ações preventivas e respostas adequadas a situações emergenciais; 3) estimular a transparência e a participação social nos processos decisórios, evitando o acirramento de conflitos (governança adaptativa); e 4) buscar a articulação entre as políticas públicas setoriais no âmbito do território (CFE, 2008).

Outra noção fundamental a ser analisada nesta área é o conceito de *resiliência*, que muitos autores consideram ser o oposto de vulnerabilidade. De acordo com Lautze (2014), as principais definições deste conceito se agrupam em duas vertentes:

---

<sup>81</sup> Naturalmente, também seria válido referir-se a estratégias e medidas para mitigar (i.e.: atenuar) os impactos negativos das mudanças climáticas, sobretudo aqueles inevitáveis. Porém, entre os estudiosos de tais mudanças, a atenuação dos impactos negativos decorrentes corresponde antes ao conceito de adaptação.

a primeira delas, influenciada pela física, corresponde *grosso modo* à noção de resistência, que consistiria na capacidade de um corpo ou sistema suportar e absorver choques e perturbações externas, retornando depois ao seu estado normal; a segunda, proveniente da ecologia, focaliza-se na capacidade dos sistemas sociais e naturais se recuperarem de tais choques e perturbações a partir do desenvolvimento de sua própria capacidade de regeneração ou adaptação. Assim, enquanto a primeira vertente enfatiza a capacidade dos sistemas manterem a distribuição dos recursos e a prestação dos serviços socioambientais fundamentais durante uma determinada crise ou situação de emergência, a segunda se focaliza na habilidade dos atores e das instituições aprenderem com as crises de maneira a se adaptarem às novas condições engendradas por elas, que muitas vezes requerem mudanças e ajustes nas práticas cotidianas usuais.

Smith (2012), por sua vez, analisando especificamente a noção de resiliência aplicada aos recursos hídricos e serviços de saneamento, contrapõe duas abordagens distintas e alternativas: de um lado, a abordagem gerencial da engenharia; do outro, a abordagem ecológica. Focalizada na infraestrutura, a primeira abordagem definiria a resiliência como sendo a sua “capacidade de reduzir a magnitude e/ou a duração de eventos disruptivos”. Assim, o caráter mais ou menos resiliente de determinado empreendimento ou infraestrutura corresponderia à sua efetiva “capacidade de antecipar, absorver, adaptar-se a ou recuperar-se rapidamente de um evento potencialmente disruptivo” (SMITH, 2012, p. 193). Assim, a resiliência da infraestrutura seria equivalente à sua capacidade de “permanecer prestando os serviços independentemente da ocorrência de qualquer evento disruptivo” (*ibidem*). A segunda abordagem, por sua vez, considera a infraestrutura e os serviços de saneamento e recursos hídricos como sistemas sociotécnicos e socioambientais complexos, à luz dos estudos da ecologia

No âmbito da abordagem ecológica, Smith (2012) rebate a ideia bastante difundida de que a resiliência corresponderia à “capacidade de um determinado ecossistema se recuperar de uma perturbação externa e retornar a uma situação de equilíbrio”; ao contrário, o autor argumenta que “os ecossistemas são fundamentalmente dinâmicos”, de modo que “as perturbações são mais a regra do que a exceção, e os sistemas estão constantemente mudando e se desenvolvendo, ao invés de simplesmente retornarem ao mesmo ponto de equilíbrio” (SMITH, 2012, p. 194). Por isso, numa abordagem autenticamente ecológica, caberia redefinir resiliência como “capacidade de um sistema ou organismo de absorver as perturbações e reconfigurar-se de maneira mais adequada, sem perder suas características fundamentais” (*ibidem*).

Resumindo, no que concerne às estratégias de adaptação para lidar com situações de crise provocadas por extremos climáticos e outros eventos disruptivos, podemos concluir que há duas abordagens distintas da noção de resiliência. A primeira abordagem, eminentemente conservadora, encara a superação da crise como retorno a uma situação anterior de equilíbrio ou normalidade; a segunda, mais avançada, considera que, no contexto da mudança climática global, as situações de crise tendem a se tornar um novo padrão de normalidade, o “novo normal” de que muito se tem falado desde o advento da pandemia de Covid-19. Nesta perspectiva, mais adequada às transformações de nossos dias, é preciso considerar que a condição normal de operação dos sistemas está permanentemente sujeita a falhas e mudanças que requerem aprendizado constante, precaução e adaptação.

Por fim, resta analisar uma noção essencial ao nosso tema: a *segurança hídrica*, que está no cerne das reflexões aqui desenvolvidas. Comumente associada apenas ao abastecimento regular de água potável das cidades e comunidades rurais, a segurança hídrica passou a ser conceituada de maneira bem mais abrangente no debate internacional (LAUTZE, 2014). Para a UN-Water (2013), este conceito compreende a capacidade de uma determinada comunidade ou sociedade garantir a toda a sua população o acesso (físico e financeiro) a quantidades adequadas de água de boa qualidade de maneira sustentável, assegurando ao mesmo tempo a proteção das pessoas contra desastres hidrometeorológicos e doenças de veiculação hídrica, bem como a preservação do meio ambiente e dos ecossistemas. A segurança hídrica também envolve aspectos socioeconômicos e políticos, estes últimos relacionados à paz e à noção de governança participativa, que permitiria a resolução pacífica de conflitos nas situações de escassez hídrica e grave poluição onde haja compartilhamento de corpos d'água entre diferentes povos e/ou setores de usuários, como nos casos dos rios transfronteiriços. Nos aspectos socioeconômicos, a segurança hídrica implica viabilizar os usos múltiplos dos mananciais de água relacionados ao desenvolvimento e ao bem-estar social, envolvendo questões de higiene e saúde pública, produção de alimentos e de energia, navegação, entre outras. Enfim, no aspecto ético, o acesso à água constitui um direito humano relacionado à vida, de tal sorte que o abastecimento de água potável deve ser considerado prioritário em relação aos demais usos.

Nesta perspectiva mais abrangente, face aos riscos e ameaças das mudanças climáticas, há previsões de que os investimentos necessários para garantir a segurança hídrica dos diferentes assentamentos e comunidades humanas deverão aumentar substancialmente nas próximas décadas, alcançando montantes estimados em cerca de US\$ 6,7 trilhões até 2030 e US\$ 22,6 trilhões até 2050 (Unesco, 2020b, p. 2). Como se discute a seguir, é possível dizer que o cerne deste problema permanece nas cidades e nas bacias hidrográficas densamente urbanizadas, onde a questão da segurança hídrica apresenta os maiores desafios a serem analisados e enfrentados pelas novas gerações de líderes políticos, administradores públicos, empreendedores, cientistas e pesquisadores acadêmicos.

### **3. O desafio das águas urbanas: segurança, resiliência e sustentabilidade**

A maior parte da população mundial já vive em cidades. De acordo com dados da ONU (*apud* Unesco, 2020), eram 4,2 bilhões de pessoas (55%) em 2018, quando a população do planeta atingia 7,6 bilhões de habitantes. No mesmo ano, segundo a mesma fonte,  $\frac{3}{4}$  da população urbana mundial residia nas cidades dos países menos desenvolvidos, contra apenas um quarto nas cidades dos países ricos. As tendências demográficas que se projetam para as próximas décadas indicam que o incremento da população urbana mundial vai se intensificar e permanecer acima da média do crescimento vegetativo, que vem caindo mundo afora, conforme avança a chamada transição demográfica. Assim, estima-se que, até 2030, 60% da população mundial estará vivendo em cidades e comunidades urbanas, proporção que deverá se ampliar para 66,4% em 2050. Além disso, a maior parte do crescimento da população mundial deverá se concentrar nas metrópoles dos países periféricos (*ibidem*), as quais apresentarão enormes demandas de investimento em infraestrutura e serviços públicos essenciais, com destaque para o saneamento básico. O desafio é, sobretudo, como se discute abaixo, assegurar a inclusão e o atendimento das carências correntes das populações de baixa renda, sem prejuízo da necessidade de investir na resiliência



da infraestrutura e dos serviços e na sua adaptação aos riscos e incertezas decorrentes das mudanças climáticas nas localidades mais vulneráveis.

Para avançar na discussão destes desafios, é preciso antes refletir a respeito dos impactos negativos da urbanização sobre o ciclo da água, analisando as interfaces entre a gestão integrada dos recursos hídricos e a gestão sustentável das “águas urbanas” nas diferentes escalas envolvidas.

O conceito de *águas urbanas*, como um objeto específico e coeso de reflexão teórica, pesquisa científica e políticas públicas, parte da premissa de que, nas bacias hidrográficas densamente urbanizadas, o gerenciamento social e ambientalmente sustentável dos recursos hídricos necessita buscar estreita articulação técnica e política com a gestão do *saneamento básico*. Porém, os modelos teóricos e as práticas político-administrativas, de planejamento e regulação orientados por esta abordagem articulada entre saneamento e recursos hídricos, que tem sido chamada de “gestão integrada das águas urbanas” (BAHRI, 2012), ainda se encontram precariamente desenvolvidos. Como afirmei noutro trabalho, “os sistemas de recursos hídricos e de saneamento têm características distintas, tendo sido tradicionalmente tratados pelos poderes públicos e pela engenharia de maneira compartimentada e desarticulada entre si” (VARGAS, 2020, p. 54). De fato, se o primeiro diz respeito ao “conjunto de atividades, medidas e infraestruturas desenvolvidas para aproveitamento múltiplo, monitoramento, conservação, proteção e recuperação da quantidade e da qualidade dos mananciais de água bruta”, o segundo concerne “os serviços de abastecimento de água potável, coleta e tratamento de esgotos, drenagem e manejo de águas pluviais” das cidades e comunidades rurais, podendo ser visto antes como um setor usuário dos recursos hídricos na escala mais ampla da bacia hidrográfica, como a indústria, a produção de energia e as atividades agropecuárias, entre outros (*ibid.*).<sup>82</sup>

Porém, nas grandes regiões metropolitanas e nas bacias hidrográficas mais densamente urbanizadas, os sistemas de gestão dos recursos hídricos e do saneamento básico interagem e se entrelaçam de maneira tão estreita que demandam tratamento integrado. Ora, o principal uso da água nestas bacias costuma ser o abastecimento urbano, que muitas vezes representa mais metade e até 2/3 da demanda hídrica total. E, geralmente, são também as cidades a principal fonte de poluição dos cursos d’água que drenam tais regiões, seja por conta do tratamento precário ou inexistente dos esgotos urbanos, sobretudo nos países menos desenvolvidos, seja em decorrência da poluição difusa depositada no solo impermeabilizado e carregada pelo escoamento das águas pluviais, cujo tratamento permanece precário, mesmo nos países mais ricos (BRITTO; BARRAQUÉ, 2008). Ademais, “a impermeabilização do solo, a ocupação de várzeas, a canalização e a retificação dos córregos, rios e ribeirões”, que ainda caracteriza o modelo de urbanização predominante no Brasil e na América Latina, “geram incrementos no volume, na velocidade e nas vazões de pico do escoamento superficial das águas pluviais, provocando inundações mais frequentes e intensas” (VARGAS, 2020, p. 55). Os impactos negativos deste modelo, que prejudicam a saúde pública, a economia e

---

<sup>82</sup> Na realidade, a definição mais abrangente de *saneamento básico*, consagrada na lei federal nº 11.445/2007, que estabelece diretrizes nacionais para o setor, também inclui os serviços de limpeza urbana, coleta, tratamento e disposição adequada de resíduos sólidos. Mesmo reconhecendo a pertinência desta inclusão, dada a interação sistêmica destes serviços com os demais (sobretudo a drenagem), na perspectiva da saúde pública ou numa concepção de saneamento integral, optei deliberadamente por excluir os resíduos sólidos das reflexões e análises aqui desenvolvidas, a fim de concentrá-las especificamente no problema das águas urbanas.

o meio ambiente, ultrapassam a própria cidade que os provoca, “na medida em que as cidades a montante transferem águas poluídas e enchentes para as cidades a jusante”, gerando “o que Tucci (2008) chama de ‘ciclo de contaminação’ das águas urbanas compartilhadas” (*ibidem*).

Essa interdependência entre o saneamento e os recursos hídricos, entre as cidades que compartilham suas águas urbanas numa mesma bacia hidrográfica, mesmo sem considerar as mudanças climáticas, já representa um enorme desafio de governança: a necessidade de superar a desarticulação que se observa entre a regulação do uso e da ocupação do solo urbano e a gestão dos recursos hídricos, as quais operam em escalas territoriais muito distintas, por meio de instrumentos e arranjos institucionais bastante diferentes. Tucci (2008) argumenta que seria preciso buscar convergência e compatibilização entre, por um lado, as “condicionantes internas”, i.e.: as medidas e instrumentos de outorga e licenciamento ambiental estabelecidos no Plano Diretor de cada município (tendo em vista, por exemplo, realocar assentamentos precários, preservar matas ciliares, criar e recuperar áreas de preservação permanente ao longo dos cursos d’água que drenam a cidade) e, por outro lado, as medidas e instrumentos adotados no Plano da Bacia Hidrográfica onde os municípios estão inseridos, estabelecendo “condicionantes externos” com relação à qualidade dos efluentes que podem lançar nos rios e/ou o volume das vazões que podem transferir a jusante.

Mas, os problemas de uma gestão sustentável das águas urbanas, especialmente no contexto das mudanças climáticas, não se resumem à desarticulação entre os Planos Diretores dos municípios e os Planos de Bacia, entre as políticas de saneamento e as políticas de recursos hídricos; nas grandes metrópoles e bacias hidrográficas densamente urbanizadas, tais problemas atingem uma magnitude e uma complexidade que altera a sua natureza. Aqui, a falta de coordenação entre atores e instituições se desdobra em falhas de governança e deslocamentos nas arenas e nos processos decisórios que operam numa escala de interdependência territorial muito mais ampla, cuja configuração deriva tanto dos fluxos e fixos que estruturam as malhas da rede urbana, quanto daqueles que são estruturados pela própria infraestrutura de saneamento e recursos hídricos. Nestas grandes aglomerações urbanas, a vulnerabilidade e as possibilidades de colapso da infraestrutura de recursos hídricos e dos serviços de saneamento, face ao aumento dos eventos extremos e da variabilidade climática, podem atingir dimensões macrorregionais que interligam várias bacias hidrográficas e regiões metropolitanas, podendo inclusive ultrapassar fronteiras entre os estados e gerar conflitos que demandam negociação e cooperação interfederativa. Foi o que ocorreu com a crise hídrica do biênio 2014-2015, desencadeada por uma estiagem excepcional, que afetou o abastecimento de água da região metropolitana de São Paulo e de grande parte das cidades do interior paulista (VARGAS, 2020), cujas origens e enfiletamento merecem ser analisados a fim de extrair algumas lições deste caso.

### **Enfrentando a crise hídrica: o caso da Grande São Paulo**

O estado de São Paulo enfrentou uma estiagem sem precedentes no biênio 2014-2015, que atingiu dezenas de cidades do interior, além dos principais sistemas produtores de água potável que abastecem a região metropolitana da capital, notadamente o Sistema Cantareira que, além de ser o maior deles, foi também o mais afetado pela “crise hídrica” do período. Tendo atingido boa parte do Sudeste brasileiro, essa crise foi sem dúvida um “fenômeno climático extremo e raro, com probabilidade de ocorrência inferior a 1% e tempo de retorno superior a 100 anos”, conforme

reconheceu a Agência Nacional de Águas no encarte especial sobre a crise hídrica do relatório *Conjuntura dos Recursos Hídricos 2014* (ANA, 2015, p. 7).

No contexto paulista, a Região Metropolitana de São Paulo (RMSP), formada por uma aglomeração de 39 municípios e 21,5 milhões de habitantes, foi uma das mais severamente afetadas pela crise hídrica daquele biênio, durante a qual a falta d'água chegou a atingir mais de nove milhões de pessoas somente na capital. A gravidade atingida pela crise na RMSP se deveu em grande parte a uma dupla condição de alta vulnerabilidade hídrica estrutural dessa metrópole. Por um lado, a RMSP se situa numa condição hidrológica muito desfavorável: a maior parte do seu território e mais de 90% de sua população se concentram na bacia hidrográfica do Alto Tietê, cujos 5.868 km<sup>2</sup> correspondem à zona de cabeceiras deste rio, onde a vazão é naturalmente reduzida. Trata-se, portanto, de uma bacia que apresenta um balanço hídrico extremamente crítico, contando com uma disponibilidade natural de água inferior a 150 m<sup>3</sup> anuais per capita e uma demanda equivalente a 2,5 vezes a vazão mínima de estiagem (FABHAT,2017), cujo abastecimento depende inexoravelmente da captação de grandes volumes de água nas bacias adjacentes.<sup>83</sup> Esta situação fez com que a RMSP se tornasse altamente dependente da produção de água potável do Sistema Cantareira, o que contribuiu para aumentar a vulnerabilidade do seu abastecimento durante a crise hídrica. Como se discute a seguir, quando se focaliza a análise desta crise no Sistema Cantareira, verifica-se que o colapso deste, abalando o conjunto do sistema metropolitano, não teve origem somente numa conjuntura climática adversa, uma vez que também foi condicionado e agravado por decisões técnicas e políticas temerárias, tomadas de maneira pouco democrática ou transparente pelos órgãos envolvidos na sua gestão e operação. Foi o que se observou tanto na prevenção, como no enfrentamento da crise.

Antes da crise, o Sistema Integrado Metropolitano (SIM) operado pela Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo (SABESP), responsável pelo abastecimento de  $\frac{3}{4}$  dos municípios da RMSP, contava com oito Sistemas Produtores de água potável, cuja capacidade total de produção atingia 74 m<sup>3</sup>/s.<sup>84</sup> Sob o impacto da crise, como se observa na tabela abaixo, a produção média do sistema integrado caiu de 69,1 m<sup>3</sup>/s em 2013 para 62,2 m<sup>3</sup>/s em 2014 e 52m<sup>3</sup>/s em 2015. O Sistema Cantareira, que responde sozinho por cerca de 45% da produção do SIM, foi o mais severamente afetado, visto que a queda na sua produção média anual durante o biênio da crise (2014-2015) foi de 57% em relação a 2013, contra uma queda média de cerca de 25% na produção total do sistema integrado.

---

<sup>83</sup> Para a ONU, qualquer região com disponibilidade de água anual inferior a 1000 m<sup>3</sup> per capita se encontra numa condição de escassez hídrica. Por este indicador, a situação da RMSP seria análoga à das regiões semiáridas. E, além disso, boa parte dos recursos hídricos escassos da bacia do Alto Tietê têm sua qualidade e uso comprometidos pelo lançamento de um enorme volume de efluentes urbanos na sua rede hidrográfica sem tratamento adequado.

<sup>84</sup> Exclui o sistema São Lourenço, que teve sua construção iniciada durante a crise, sendo inaugurado em abril de 2018 com capacidade operacional limitada.

## Capacidade e produção média anual das Estações de Tratamento de Água do SIM

Sistema Produtor	Capacidade <sup>(a)</sup> (m <sup>3</sup> /s)	2013 <sup>(b)</sup>	2014 <sup>(b)</sup>	2015 <sup>(b)</sup>	2016
Cantareira	33,0	32,6	23,7	14,1	22,0
Guarapiranga	15,0	13,6	14,2	14,9	13,9
Alto Tietê	15,0	12,1	13,8	12,1	11,7
Rio Grande	5,0	3,9	4,8	3,9	3,8
Rio Claro	4,0	4,8	3,9	5,0	4,9
Alto Cotia	1,2	1,2	0,9	0,9	1,2
Baixo Cotia	0,9	0,8	0,8	0,8	0,9
Rib. Estiva	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
<b>Total</b>	<b>74,2</b>	<b>69,1</b>	<b>62,2</b>	<b>52,0</b>	<b>58,3</b>

Fontes: (a) SABESP: <<http://site.sabesp.com.br/site/interna/Default.aspx?secaoId=36>> Aces.: dez./2018.

(b) SABESP: Relatório anual apresentado à *Securities and Exchange Commission* dos EUA., edições de 2014 a 2017.

Dotado de capacidade para abastecer até nove milhões de pessoas, o Sistema Cantareira teve sua participação na produção de água potável do SIM drasticamente reduzida durante a crise hídrica, tendo passado de 47% do total em 2012 para menos de 27% em 2015. A estiagem extrema do biênio 2014-2015 causou a maior queda já registrada no nível dos reservatórios do Cantareira. Iniciada no verão de 2013-2014, a seca se agravou com o fim da estação chuvosa. A vazão média anual afluyente aos reservatórios do Sistema Cantareira atingiu apenas 8,7 m<sup>3</sup>/s em 2014, menor valor já registrado em 84 anos, equivalente a apenas 22% da média histórica do período (39,4 m<sup>3</sup>/s) e somente 40% da vazão média de 1953, o ano mais seco da série até então (ANA, 2015). Com a demora dos gestores para limitar as vazões de retirada e conter o rápido esvaziamento dos reservatórios, o Cantareira chegou a operar 19 meses utilizando água bombeada do “volume morto” de suas represas, fato inédito na história deste sistema!<sup>85</sup>

<sup>85</sup> As quatro represas do Sistema Cantareira situadas na bacia do Piracicaba (Jaguari-Jacareí, Cachoeira e Atibainha) formam um conjunto que funciona como um reservatório único, chamado de “sistema equivalente”, cuja capacidade total de armazenamento é de 1.269,5 bilhões de litros de água; deste montante, 982 bilhões correspondem ao chamado “volume útil”, captado por gravidade. Os 287,5 bilhões de litros restantes constituem a *reserva técnica* ou “volume morto” do sistema, situado abaixo do nível dos túneis de captação, cuja utilização requer bombeamento. Informações extraídas do Portal dos Mananciais da SABESP: <https://mananciais.sabesp.com.br/>. Aces.: jul./ 2020.



Fonte: (ANA, 2015).

Mas, o Sistema Cantareira, formado por um conjunto de seis barragens interligadas por 48 km de túneis e canais, acoplados a uma estação elevatória de alta potência e uma grande estação de tratamento (v. figura acima), não deve ser visto exclusivamente como o principal produtor de água potável para o abastecimento da RMSP, mas também como um sistema que retira 31 m<sup>3</sup>/s de água da bacia do Piracicaba. Sua construção foi iniciada em 1967 e concluída em 1974, quando foi inaugurado pela recém-criada SABESP, que recebeu do Ministério das Minas e Energia uma outorga para operá-lo durante 30 anos. Em 2004, já inserida no quadro dos sistemas nacional e estadual de gestão integrada dos recursos hídricos que surgiram na redemocratização do país, a outorga do Cantareira foi renovada por mais 10 anos. Neste quadro, a SABESP assumiu a responsabilidade de liberar vazões de 3 a 5 m<sup>3</sup>/s à jusante das barragens do Sistema Cantareira visando atender às demandas de água das bacias dos rios Piracicaba, Capivari e Jundiá (PCJ), onde atualmente vivem cerca de cinco milhões de pessoas, com a participação dos comitês de bacia hidrográfica destes rios e do Alto Tietê, conforme as regras estabelecidas na outorga e as deliberações conjuntas da ANA e do DAEE, na condição de outorgantes e gestores da água armazenada no sistema.<sup>86</sup> Entre as principais condicionantes estabelecidas na resolução Conjunta ANA/DAEE nº 428/ 2004, que regulamentou a segunda outorga do Sistema Cantareira, destacava-se a 14ª cláusula, determinando que a SABESP investisse no aproveitamento de outros mananciais para diminuir a dependência da RMSP deste sistema.

<sup>86</sup>De acordo com a Constituição Federal, há rios de domínio da União (quando drenam o território de outro país ou mais de um estado da federação), assim como rios de domínio estadual (quando nascem e correm dentro do território do mesmo estado). No caso do Sistema Cantareira, cujas represas são formadas pelo barramento de rios federais e estaduais, os recursos hídricos armazenados nas represas têm sua gestão compartilhada entre a Agência Nacional de Águas (ANA) e o Departamento de Águas e Energia Elétrica de São Paulo (DAEE).

Porém, durante a vigência da segunda outorga do Cantareira, que se encerraria em 2014, a SABESP ignorou a referida cláusula, não tendo investido em nenhum novo manancial ou sistema produtor de água potável para a RMSP. Com a crise hídrica em andamento, a segunda outorga deste sistema acabou sendo prorrogada e sua renovação foi adiada até o início de 2017, depois de já superada a crise. Todavia, durante a crise hídrica, ou melhor, em função dela, tanto a companhia estadual de saneamento, como a ANA, o DAEE e o governo estadual tomaram medidas efetivas para reduzir a dependência da RMSP do Sistema Cantareira, assim como para mitigar outras vulnerabilidades do sistema integrado de abastecimento de água dessa metrópole.

De fato, o sistema metropolitano operado pela SABESP apresentava uma condição de vulnerabilidade que, em grande parte, decorria da própria dependência do Sistema Cantareira. Além da própria água, essa dependência também envolvia aspectos técnicos, como a precária interconexão entre o Cantareira e os demais sistemas de produção de água do SIM, que restringia as condições e alternativas operacionais do sistema metropolitano como um todo; assim como aspectos político-institucionais relacionados à segunda outorga, como o descumprimento do artigo 16 e a coexistência de métodos contraditórios para determinar as “vazões de retirada” autorizadas respectivamente para a RMSP e as bacias PCJ (VARGAS, 2020).

Com a crise instalada, e o nível dos reservatórios do Sistema Cantareira caindo drasticamente, a SABESP passou a realizar uma série de *obras emergenciais* visando aumentar e otimizar a oferta de água para a metrópole. Afora o aproveitamento do volume morto do Cantareira, autorizado pela ANA e o DAEE, a companhia fez diversas obras e intervenções nos demais sistemas de produção de água do SIM, as quais viabilizaram a transferência de grandes volumes de água entre eles, permitindo que áreas previamente atendidas pelo Cantareira fossem atendidas por outros sistemas produtores. Além de otimizar a distribuição da água disponível nos principais reservatórios do SIM, esse conjunto de obras possibilitou uma ampliação de 7,5 m<sup>3</sup>/s na oferta emergencial deste recurso para a RMSP. Mas, vale ressaltar que 3/4 dessa vazão adicional proveniente das obras emergenciais não constituem uma ampliação permanente na capacidade global de produção de água do SIM, mas antes de um incremento nas capacidades de reforço emergencial que aumenta a segurança dos sistemas produtores envolvidos face a novas estiagens extremas. A maior ampliação, de fato, na produção e na oferta corrente de água potável para a RMSP viria apenas com as *obras estruturantes*, iniciadas durante a crise hídrica e inauguradas depois dela. Dentre estas, se destaca o sistema produtor São Lourenço, que foi projetado para tratar uma vazão média de 4,7 m<sup>3</sup>/s de água captada no reservatório Cachoeira do França, em Ibiúna, na bacia hidrográfica do Ribeira do Iguape.<sup>87</sup>

---

<sup>87</sup>Outra obra estruturante de grande relevância para o SIM, igualmente iniciada durante a crise e inaugurada depois dela, foi a interligação do reservatório do Jaguari, situado na bacia do rio Paraíba do Sul, com a represa do Atibainha, integrante do Sistema Cantareira, a qual permite transferir uma vazão média regularizada de 5,13 m<sup>3</sup>/s do primeiro para a segunda (podendo transferir 3m<sup>3</sup>/s no sentido inverso). Embora não represente um verdadeiro incremento na capacidade de produção do sistema Cantareira ou do SIM, mas antes de um aumento considerável na capacidade de reforço emergencial deste sistema, o bombeamento das águas do Jaguari para o Atibainha tem sido praticado regularmente pela SABESP desde que essa obra foi inaugurada.

Para enfrentar a crise hídrica, a SABESP, também adotou medidas não estruturais visando conter a demanda de água, dentre as quais se destacam, por um lado, mudanças na cobrança de tarifas (autorizadas pela agência reguladora) e, por outro, ações e intervenções técnico-operacionais na rede distribuidora. Foram adotados dois tipos de medidas tarifárias visando incentivar a economia de água por parte dos clientes da companhia nas regiões mais afetadas pela crise (RMSP e bacias PCJ): um programa de bônus, que oferecia descontos na conta de água para os consumidores e empresas que reduzissem o seu consumo médio durante a crise; e uma sobretaxa que, ao contrário, penalizava os clientes que aumentassem o seu consumo na crise. O programa de bônus, que obteve grande adesão, foi implantado em fevereiro de 2014, na fase inicial da crise hídrica; já a sobretaxa, cogitada na mesma época, aparentemente foi adiada para não prejudicar a candidatura do governador Geraldo Alckmin à reeleição, tendo sido implantada somente um ano depois, com o governador reeleito.

Com relação às ações e intervenções técnico-operacionais visando a conter a demanda de água na RMSP, a SABESP atuou simultaneamente em duas frentes. Por um lado, a companhia realizou obras emergenciais e investiu em equipamentos que viabilizaram o remanejamento de água entre os sistemas produtores. Tais obras e instalações permitiram transferir, ao longo de 2014, 6,3 m<sup>3</sup>/s de outros sistemas para áreas anteriormente atendidas pelo Cantareira (SABESP, 2015, p. 17). Por outro lado, a empresa intensificou seu programa permanente de controle de perdas de água, promovendo a redução sistemática da pressão hidráulica em diferentes segmentos da rede distribuidora no período noturno. Adotada como alternativa ao racionamento, essa medida foi a mais eficiente na redução da demanda de água do Sistema Cantareira durante a crise: da queda de 17,7m<sup>3</sup>/s observada na produção deste sistema, entre fevereiro de 2014 e março de 2015, 41% provieram da redução de pressão, contra 36% da transferência de água de outros sistemas, 20% do programa de bônus e 3% de diminuição na venda de água tratada aos municípios com distribuição própria (SABESP, 2015, p. 24). Embora se revele tecnicamente eficaz na contenção da demanda e no controle de vazamentos, sem trazer os riscos de rompimento de tubulações do racionamento via cortes no fornecimento de água, a redução da pressão hidráulica na rede foi muito criticada por seu impacto desigual nos consumidores: pesquisas mostraram que, no auge da crise, a falta d'água nos lares das famílias mais pobres, que moram nas áreas mais altas e afastadas dos centros de distribuição do sistema metropolitano, ocorreu durante meses, por horas a fio, inclusive no período diurno (DIAS, 2015).

Que balanço podemos fazer da atuação do governo estadual de São Paulo, da SABESP e dos gestores do sistema Cantareira no enfrentamento da crise hídrica de 2014-2015? Que lições podemos tirar dessa dura experiência?

O balanço da atuação das autoridades responsáveis pelo abastecimento de água da Grande São Paulo, durante a crise hídrica, se desdobra em dois aspectos distintos: a *prevenção* e o *enfrentamento* propriamente dito dessa crise. No campo da prevenção, pode-se responsabilizar a operadora e os gestores do Sistema Cantareira por decisões imprevidentes, sempre tomadas com o aval do governo estadual, que o colocaram, juntamente com todo o SIM, numa condição vulnerável. Trata-se, sobretudo, do descumprimento da cláusula 16 da 2ª outorga, que manteve o abastecimento de água da RMSP altamente dependente do Cantareira; por outro, a superexploração dos mananciais deste sistema relacionada ao abuso do chamado banco de águas, em detrimento das curvas de aversão ao risco, na determinação das vazões de retirada d'água dos reservatórios para o Alto Tietê e as bacias PCJ.

Com relação ao enfrentamento, podemos dizer que o governo estadual, os gestores e a operadora do Sistema Cantareira se saíram melhor neste aspecto. As decisões da ANA e do DAEE de autorizarem a captação de água no volume morto das represas, reduzir substancialmente as vazões de retirada e adiar a renovação da outorga desse sistema foram todas corretas; como também foram acertadas as decisões da SABESP de realizar obras emergenciais para viabilizar a transferência de vazões de água bruta e de água tratada entre os sistemas produtores e, também, de adotar a redução sistemática na pressão hidráulica de diferentes setores da rede de distribuidora no período noturno, ao invés de promover cortes no fornecimento de água. Por fim, pode-se dizer que o governador Alckmin, não obstante sua hesitação inicial, também tomou iniciativas relevantes para superar a crise de maneira mais duradoura, ao negociar recursos financeiros com o governo federal e um acordo com os governos de Minas Gerais e do Rio de Janeiro (que compartilham com São Paulo as águas do rio Paraíba do Sul) para viabilizar a interligação Jaguari-Atibainha e a antecipação das obras do sistema São Lourenço (VARGAS,2020).

Quanto às lições da crise hídrica da Grande São Paulo, há alguns aspectos a destacar. Primeiramente, na questão da segurança hídrica, é preciso compreender que muitas metrópoles e grandes cidades de bacias hidrográficas industrializadas, como a RMSP, já se encontram numa condição estrutural de vulnerabilidade hídrica.<sup>88</sup> Condição que, diante das mudanças e incertezas climáticas em curso, requer medidas e estratégias proativas de adaptação que possam aumentar a resiliência e reduzir a vulnerabilidade do próprio sistema de abastecimento público de água potável. No enfrentamento da crise hídrica de 2014-2015 na Grande São Paulo, as autoridades envolvidas tomaram diversas iniciativas relevantes nesta direção. Entretanto, tais medidas não nasceram de uma estratégia de adaptação proativa, baseada numa análise das vulnerabilidades ou de uma condição de baixa resiliência do sistema integrado de abastecimento de água da RMSP, tendo em vista aumentar a segurança hídrica da metrópole; ao contrário, foram fruto de uma estratégia reativa provocada pela crise hídrica que, em última análise, deriva de uma atitude temerária e imprevidente face aos riscos das mudanças climáticas e outras transformações estruturais do nosso meio ambiente, como o desmatamento do cerrado e da Amazônia, que pode estar contribuindo para o aumento de estiagens mais severas que têm se observado nas regiões centro-oeste e sudeste do país. Ora, no contexto de incertezas relacionado a tais mudanças e transformações, o que se espera das autoridades técnicas e políticas é justamente o contrário: que se orientem pelo princípio de precaução, que promovam adaptações preventivas e se preparem para novas crises não de todo previsíveis, mas certamente esperadas.

Outro aspecto a ser destacado como lição no caso da Grande São Paulo, diz respeito à *governança* da crise hídrica de 2014-2015. Embora as medidas adotadas para superar e mitigar os efeitos negativos desta crise tenham sido *tecnicamente* eficazes, tanto para reduzir a demanda, como para aumentar a oferta emergencial de água no período, os processos de decisão envolvidos parecem ter sido mal conduzidos *politicamente*. Contrariando princípios de gestão compartilhada,

---

<sup>88</sup> É o caso, por exemplo, da Região Integrada de Desenvolvimento do Distrito Federal e Entorno (RIDE/DF) que também apresenta balanço hídrico desfavorável em relação à concentração de uma grande população em rápido crescimento nas nascentes e zona de cabeceiras de importantes afluentes dos rios Tocantins e Paraná. Essa RIDE também enfrentou uma estiagem extremamente severa no triênio 2016-2018, tendo de adotar diversas medidas de adaptação para aumentar a resiliência e a segurança do seu sistema de abastecimento de água (Cf. LIMA, 2018).



descentralizada e participativa da água da legislação brasileira, as principais medidas foram tomadas em arenas decisórias muito restritas, sem uma estratégia adequada de comunicação e informação à opinião pública. Por isso, muitas delas foram alvo de ações judiciais e discursos oportunistas nas disputas político-partidárias e eleitorais do período. A politização e judicialização de tais medidas podem ser vistas como reflexo de um certo “déficit de governança” que nada tem de peculiar ao caso da crise hídrica em questão. Nossa análise deste caso sugere que, ao enfrentar crises de qualquer natureza, todo governo tende a promover o estreitamento dos espaços de governança, assim como o deslocamento e o fechamento das arenas decisórias das políticas públicas mais afetadas (VARGAS, 2020). E resistir a essa tendência passa a ser um importante desafio, na medida que as incertezas do clima em mutação parecem transformar a crise, sua prevenção e enfrentamento em um aspecto normal da governança da água. Nesse aspecto, a literatura especializada tem sugerido que se desenvolvam estratégias de “governança adaptativa”.<sup>89</sup>

### **Considerações finais**

Neste trabalho discutimos algumas noções e premissas fundamentais sobre as interações sistêmicas entre os recursos hídricos e as mudanças climáticas que decorrem do aquecimento global e de outros processos de transformação do ambiente natural (urbanização, desmatamento), cuja compreensão é necessária para orientar políticas públicas de adaptação e mitigação, visando a aumentar a segurança hídrica das populações urbanas. Nossa análise se focalizou na vulnerabilidade do abastecimento de água potável de uma grande metrópole face a uma situação de escassez severa provocada por um evento extremo de estiagem, mostrando a necessidade de aumentar a resiliência da infraestrutura e da gestão dos sistemas de saneamento básico e recursos hídricos para enfrentar as incertezas e adversidades do clima. Buscamos demonstrar que, para atingir esse objetivo, não basta desenvolver estratégias e ações adequadas de enfrentamento da estiagem no curto prazo, combinando medidas estruturais e não estruturais tanto para ampliar a oferta, quanto para conter a demanda e os desperdícios, mediante obras e intervenções de emergência, instrumentos econômicos e regulatórios, conscientização e educação. Trata-se, sobretudo, de planejar e desenvolver estratégias proativas de prevenção e governança adaptativa de médio e longo prazo, que envolvam não apenas a ampliação e a diversificação da oferta de água (mediante alternativas não convencionais, como o reúso das águas servidas, a captação e tratamento de águas pluviais), mas também do desenvolvimento e difusão de uma nova cultura de cuidados da água na população.

Reconhecemos que o problema da vulnerabilidade e da segurança hídrica das cidades face às incertezas e transformações do clima vai além do abastecimento de água potável aqui tratado, uma vez que envolve também o agravamento esperado das inundações urbanas em virtude do aumento na frequência e intensidade de chuvas torrenciais provocado pelo aquecimento global, ou ainda, da elevação do nível do mar nas áreas costeiras. Por isso, a Unesco (2020) recomenda integrar a mudança climática e a redução dos riscos de desastre no ciclo de produção das políticas públicas, buscando promover soluções baseadas na natureza; assim como maior integração entre as comunidades epistêmicas do clima e dos recursos hídricos, visando a maximizar oportunidades comuns de adaptação e mitigação.

---

<sup>89</sup> Cf. SADOFF e MULLER (2009); ECE (2009); SVENDSEN e KUNKEL (2008); CFE (2008);

## Referências

ANA - Agência Nacional de Águas. **Conjuntura dos Recursos Hídricos no Brasil - Informe 2014**. Encarte especial sobre a Crise Hídrica. Brasília: ANA, 2015.

BAHRI, Akiça (2012). **Integrated Urban Water Management**. *TAC Background Papers*, nº 16. Estocolmo: Global Water Partnership / Elanders.

BARROS DE OLIVEIRA, S. M. Base científica para compreensão do aquecimento global. In: VEIGA, J. E. (org.) **Aquecimento global**. São Paulo: SENAC, 2008.

BERGKAMP, G.; ORLANDO, B.; BURTON, I. **Change**. Adaptation of Water Management to Climate Change. Gland (Suíça) e Cambridge (UK): IUCN, 2003.

BRITTO, A. L.; BARRAQUÉ, B. Discutindo a gestão sustentável da água em áreas metropolitanas do Brasil: reflexões a partir da metodologia europeia Water 21. **Cadernos Metrópole**, n. 19, 1º sem. 2008, p. 123-142.

CFE – Cercle Français de l’Eau. **Adaptation au changement climatique**. Quelle stratégie pour les acteurs de l’eau ? Anais do colóquio organizado pelo Cercle Français de l’Eau, em Paris, em 19 de outubro de 2008.

DIAS, Natália *et al.* (2016). **O sistema Cantareira e a crise da água em São Paulo: falta de transparência, um problema que persiste**. São Paulo: Artigo 19 Brasil.

ECE - United Nations Economic Commission for Europe. **Guidance on Water and Adaptation to Climate Change**. Genebra: ECE, 2009.

FABAHT - Fundação  g ncia da bacia hidrográfica do Alto Tiet  (2017). **Relatório de situação dos recursos hídricos da bacia Hidrográfica do Alto Tiet : ano base 2016**. São Paulo: FABAHT/ CBH-PCJ.

GWP – Global Water Partnership. Climate change adaptation and integrated water resources management. **GWP’s Policy Brief**, [s.l.], n. 5, 2007

IPCC. Summary for Policymakers. In: **Climate Change 2021: The Physical Science Basis**. Contribution of Working Group I to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change. [S/l]: IPCC, 2021. Disponível em: [https://www.ipcc.ch/report/ar6/wg1/downloads/report/IPCC\\_AR6\\_WGI\\_SPM.pdf](https://www.ipcc.ch/report/ar6/wg1/downloads/report/IPCC_AR6_WGI_SPM.pdf). Acesso: ago/ 2021.

JOHNSTONE, P. *et al.* **Liveability and Water Sensitive City**. Melbourne: Cooperative Research Centre for Water Sensitive Cities, 2012.

KABAT, P.; SCHAIK, Henk van (coord.). **Climate changes, the water rules**. How water managers can cope with today’s climate variability and tomorrow’s climate change. Wageningen (Netherlands): Dialogue on Water and Climate, 2003.

LAUTZE, Jonathan (ed.). **Key concepts in water resource management**. Londres e Nova York: Routledge, 2014.

LIMA, J. F. W. *et al.* (Org.) **Gestão da crise hídrica 2016-2018**: experiências do Distrito Federal. Brasília: Adasa / Caesb / Seagri / Emater-DF, 2018, 331 p.

LOZAN, J. L. *et al.* The water problem of our Earth: from climate and the water cycle to the human right for water. In: LOZAN, J. L. *et al.* (ed.) **Global Change: enough water for all?** Hamburg: University of Hamburg, 2007, 384 p.

MARANDOLA Jr., E. Tangenciando a vulnerabilidade. In: HOGAN, D.; MARANDOLA Jr. (Org.) **População e mudança climática**. Campinas: Nepo/UNICAMP; Brasília: UNFPA, 2009.

MARENGO, J. Água e mudanças climáticas. *Estudos Avançados*, v. 22, n. 63, p. 83-96, 2008.

MITCHELL, T. Brief overview of the science on Climate and Water. In: KABAT, P. *et al.* (ed.). **Coping with impacts of climate variability and climate change in water management**. Wageningen (Netherlands): Dialogue on Water and Climate, 2003

NOBRE, Carlos *et al.* **Vulnerabilidades das megacidades brasileiras às mudanças climáticas**. Sumário Executivo. S. Paulo: Rede Clima/ FAPESP, 2010.

NUNES, L. H. Mudanças climáticas, extremos atmosféricos e padrões de risco a desastres hidrometeorológicos. In: HOGAN, D. J.; MARANDOLA Jr. (Orgs.) **População e mudança climática: dimensões humanas das mudanças ambientais globais**. Campinas: Nepo/Unicamp, e Brasília: UNFPA, 2009, p. 53-73.

SABESP - **CHES: Crise hídrica, estratégia e soluções da SABESP para a Região Metropolitana de São Paulo**. São Paulo: SABESP, 2015.

SADOFF, C.; MULLER, M. **Water Management, Water Security and Climate Change Adaptation: Early Impacts and Essential Responses**. TAC Background Papers, n. 14, Estocolmo: Global Water Partnership / Elanders, 2009.

SMITH, Heather M. Understanding resilience. In: GRAFTON, R. *et al.* (eds.) **Global water**. Canberra: The Australian National University Press, 2014, p. 193-196.

SVENDSEN, Mark e KUNKEL, Nana. **Water and Adaptation to Climate Change: consequences for developing countries**. Eschborn (Alemanha): GTZ, 2008.

TUCCI, Carlos. Águas urbanas. **Estudos Avançados**, v. 63, n. 22, p. 97-112, 2008(a).

UNESCO. **Water and Climate Change**. The United Nations World Water Development Report 2020. Paris: Unesco/UN-Water, 2020 (a).

\_\_\_\_\_. **Água e mudança climática**. Fatos e dados. S/I: Unesco / UN-Water / Agência Nacional de Águas / Agência Brasileira de Cooperação, 2020(b). Disponível in: [https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000372876\\_por](https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000372876_por). Acesso: out/2021.

\_\_\_\_\_. **Managing Water under Uncertainty and Risk**. The United Nations World Water Development Report 4 (3 v.). Paris: Unesco/UN-Water, 2012.

UN-WATER. **What is water security?** Infográfico disponível em: <https://www.unwater.org/publications/water-security-infographic/>. Acesso: out./2021.

VARGAS, M. C. **Mudança climática e hidropolítica na macrometrópole paulista: uma análise da “crise hídrica” (2014-2015) a partir do Sistema Cantareira.** Curitiba: Appris, 2020.

VARGAS, M. C. Águas Revoltas: riscos, vulnerabilidade e adaptação na gestão dos recursos hídricos e do saneamento. In: OJIMA, R.; MARANDOLA Jr., E. (Org.). **Mudanças climáticas e as cidades.** São Paulo: Blucher, 2013, p. 81-97.