

2024



PPGD

PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM
DIREITO • UNIRIO

REVISTA DIREITO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Law and Public Policy Review

ISSN 2675-1143

Volume 6, n. 1

Janeiro - Junho

Qualis B1



Revista do Programa de Pós-Graduação em Direito da
Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro
(UNIRIO)

 <http://seer.unirio.br/rdpp/index>

 rdpp@unirio.br

REVISTA DIREITO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

LAW AND PUBLIC POLICY REVIEW

VOLUME N.º 6 – NÚMERO 1

ISSN 2675-1143

Editor-Chefe:

Profa. Dra. Edna Raquel Hogemann, Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro

Vice Editor-Chefe:

Prof. Dr. Oswaldo Pereira de Lima Junior, Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro

Rio de Janeiro, 2024.

SUMÁRIO – SUMMARY

EDITORIAL

Profa. Dra. Edna Raquel Hogemann; Prof. Dr. Oswaldo Pereira de Lima Junior 4

O DIREITO FUNDAMENTAL DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE EDUCAÇÃO DIGITAL

Marcelo Arno Nerling 7

DESAFIOS NA IMPLANTAÇÃO DA LEI DE LICITAÇÕES 14.133/21: UM ESTUDO SOBRE CONTRATAÇÕES DIRETAS, POLÍTICAS PÚBLICAS E AS IMPLICAÇÕES EM CRIMES ADMINISTRATIVOS

Nivanildo Pereira Filho; Rogério de Araújo Lima 24

AS POLÍTICAS PÚBLICAS E A RELEVÂNCIA DA AÇÃO COMPARTILHADA ENTRE SOCIEDADE CIVIL E ESTADO NA CONCRETIZAÇÃO DOS DIREITOS SOCIAIS

Luiza Tuma da Ponte Silva; Ana Elizabeth Neirão Reymão 62

ANÁLISE ECONÔMICA DO DIREITO SOB AS LENTES DO UTILITARISMO E PRAGMATISMO: IMPACTOS NAS POLÍTICAS PÚBLICAS E NA PROTEÇÃO DE DIREITOS FUNDAMENTAIS

Elpídio Paiva Luz Segundo 78

POLÍTICAS PÚBLICAS DE SEGURANÇA DE NÃO ENFRENTAMENTO

Benedito Fonseca e Souza Adeodato; André de Brito Ribeiro Filho; Daniela Ferreira Gomes de Matos; Dário Freire Branco; Vitor dos Santos Ferreira 104

ANÁLISE ECONÔMICA DAS OPERAÇÕES POLICIAIS EM ÁREAS CONTROLADAS PELO CRIME ORGANIZADO

Cínthya Simara Santos de Souza; André Melo Gomes Pereira; Fillipe Azevedo Rodrigues 128

O DIREITO E O DESENVOLVIMENTO NO CONTEXTO DO CERRADO

Cláudia Barbosa de Souza Velasco; Hamilton Barbosa Napolitano; Eumar Evangelista Menezes Júnior 151

EDITORIAL

A presente edição da **Revista Direito das Políticas Públicas** reúne estudos que, sob diferentes perspectivas teóricas e metodológicas, convergem em torno de uma questão maior: a necessidade de compreender as políticas públicas não apenas como instrumentos administrativos de ação estatal, mas como formas juridicamente estruturadas de concretização de direitos, organização institucional e disputa democrática sobre os sentidos do desenvolvimento.

Em tempos de acentuada complexidade social, tecnológica, ambiental e institucional, a abordagem Direito e Políticas Públicas assume papel determinante. Não se trata apenas de examinar normas, programas ou arranjos governamentais de maneira isolada, mas de compreender como escolhas públicas são formuladas, justificadas, implementadas, controladas e avaliadas. A política pública, nesse campo, deixa de ser um objeto periférico da dogmática jurídica para se tornar espaço privilegiado de análise das relações entre Estado, sociedade, Constituição, direitos fundamentais e racionalidade administrativa.

O volume se inicia com o artigo **“O direito fundamental das políticas públicas de educação digital”**, de **Marcelo Arno Nerling**, que desloca o debate para os desafios contemporâneos da inclusão digital e da educação na sociedade em rede. A partir da Política Nacional de Educação Digital e de seus eixos estruturantes, o texto sustenta que a educação digital deve ser compreendida como dimensão do direito fundamental à educação, exigindo conectividade, letramento digital, capacitação, pesquisa, desenvolvimento tecnológico e governança pública. A análise revela que o acesso às tecnologias digitais não pode ser tratado como luxo ou política acessória, mas como condição de cidadania, participação, trabalho e desenvolvimento humano no contexto da economia do conhecimento.

Na sequência, **Nivanildo Pereira Filho e Rogério de Araújo Lima**, em **“Desafios na implantação da Lei de Licitações 14.133/21: um estudo sobre contratações diretas, políticas públicas e as implicações em crimes administrativos”**, examinam a nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos a partir dos desafios de sua implementação, especialmente no âmbito das contratações diretas. Ao combinar análise normativa, revisão bibliográfica e investigação empírica com profissionais da área, o estudo evidencia que a modernização legislativa somente produzirá resultados efetivos se acompanhada de capacitação técnica, planejamento administrativo, transparência, controle e integridade institucional. A Lei n.º 14.133/2021, nesse sentido, aparece não apenas como novo marco jurídico das contratações públicas, mas como instrumento de aperfeiçoamento das políticas públicas e de prevenção de irregularidades administrativas.

O artigo **“As políticas públicas e a relevância da ação compartilhada entre sociedade civil e Estado na concretização dos direitos sociais”**, de **Luiza Tuma da Ponte Silva e Ana Elizabeth Neirão Reymão**, recoloca no centro do debate a dimensão participativa da formulação e execução das políticas públicas. O texto destaca que a efetividade dos direitos sociais depende de canais institucionais de diálogo, deliberação e controle, nos quais a sociedade civil não figure como simples destinatária passiva das decisões estatais, mas como

sujeito ativo na identificação de demandas, na fiscalização de ações públicas e na construção de respostas socialmente legítimas. Ao enfatizar audiências públicas, participação popular, organizações representativas e mecanismos de controle social, o artigo reafirma que a concretização dos direitos sociais exige corresponsabilidade democrática entre Estado e coletividade.

Em seguida, **Elpídio Paiva Luz Segundo**, em **“Análise Econômica do Direito sob as lentes do utilitarismo e pragmatismo: impactos nas políticas públicas e na proteção de direitos fundamentais”**, propõe uma reflexão teórica sofisticada sobre os limites e as possibilidades da aproximação entre Direito, Economia e políticas públicas. O artigo examina a Análise Econômica do Direito em diálogo com o utilitarismo benthamiano e o pragmatismo deweyano, advertindo para os riscos de reducionismos técnicos quando a eficiência econômica é tomada como critério exclusivo de racionalidade institucional. Sua contribuição reside em demonstrar que a avaliação de políticas públicas deve articular eficiência, justiça distributiva e conformidade constitucional, sob pena de converter instrumentos analíticos úteis em mecanismos de empobrecimento normativo da proteção dos direitos fundamentais.

Dois artigos desta edição enfrentam, por caminhos distintos, um dos temas mais sensíveis da experiência brasileira contemporânea: a segurança pública. Em **“Políticas públicas de segurança de não enfrentamento”**, **Benedito Fonseca e Souza Adeodato, André de Brito Ribeiro Filho, Daniela Ferreira Gomes de Matos, Dário Freire Branco e Vitor dos Santos Ferreira** analisam criticamente o paradigma repressivo historicamente predominante no Estado do Rio de Janeiro. O estudo contrapõe a lógica do enfrentamento armado a experiências e formulações orientadas pela segurança cidadã, pela redução de danos, pela justiça restaurativa, pelo policiamento comunitário, pela desmilitarização e pela integração social dos territórios vulnerabilizados. O texto demonstra que a segurança pública democrática não se esgota na presença coercitiva do Estado, exigindo políticas preventivas, territorializadas e comprometidas com a dignidade humana.

Em diálogo com esse eixo, o artigo **“Análise econômica das operações policiais em áreas controladas pelo crime organizado”**, de **Cínthya Simara Santos de Souza, André Melo Gomes Pereira e Fillipe Azevedo Rodrigues**, examina as operações policiais em favelas e comunidades urbanas a partir da Análise Econômica do Direito, com atenção especial às externalidades negativas produzidas pelo modelo de segurança baseado no enfrentamento bélico. Ao abordar a ADPF 635 e seus efeitos, o estudo problematiza tanto os custos sociais e institucionais das operações policiais violentas quanto os riscos de uma política de simples inércia estatal. A contribuição do artigo está em demonstrar que a segurança pública deve ser pensada a partir de mecanismos eficientes, proporcionais e constitucionalmente orientados, capazes de proteger direitos sem fortalecer redes ilícitas nem naturalizar violações contra populações vulnerabilizadas.

Encerrando o volume, o artigo **“O direito e o desenvolvimento no contexto do Cerrado”**, de **Cláudia Barbosa de Souza Velasco, Hamilton Barbosa Napolitano e Eumar Evangelista Menezes Júnior**, amplia o horizonte da revista para o campo ambiental e do desenvolvimento sustentável. O estudo discute a relevância ecológica, jurídica e socioeconômica do Cerrado brasileiro, destacando a lacuna constitucional decorrente de sua não inclusão expressa no § 4.º

do artigo 225 da Constituição Federal como patrimônio nacional. Ao examinar a expansão do agronegócio, a devastação ambiental, o uso de agrotóxicos e as propostas legislativas de proteção do bioma, o artigo evidencia que desenvolvimento não pode ser confundido com exploração predatória. A proteção do Cerrado surge, assim, como exigência constitucional, ambiental e intergeracional.

Em conjunto, os textos desta edição revelam a amplitude e a densidade do campo Direito e Políticas Públicas. Educação digital, contratações públicas, participação social, eficiência institucional, segurança cidadã, operações policiais, criminalidade organizada, desenvolvimento sustentável e tutela ambiental não aparecem nesta edição como temas dispersos. Ao contrário, formam um quadro comum de investigação sobre os modos pelos quais o Estado brasileiro organiza prioridades, distribui recursos, regula conflitos, protege direitos e responde – ou deixa de responder – às desigualdades estruturais que atravessam a sociedade.

A edição reafirma, portanto, o compromisso da revista com uma perspectiva crítica, interdisciplinar e constitucionalmente orientada das políticas públicas. Os artigos aqui reunidos demonstram que a efetividade dos direitos depende de escolhas institucionais qualificadas, de diagnósticos consistentes, de participação democrática, de controle público e de abertura ao diálogo entre Direito, Economia, Administração Pública, Educação, Segurança, Tecnologia e Meio Ambiente.

Mais do que apresentar respostas definitivas, este número convida o leitor a refletir sobre os limites dos modelos tradicionais de ação estatal e sobre a urgência de construir políticas públicas mais justas, eficientes, democráticas e sustentáveis. Trata-se, em última análise, de reafirmar que Direito e Políticas Públicas é também um campo de responsabilidade: responsabilidade com a Constituição, com a democracia, com os direitos fundamentais e com as condições concretas de vida da população.

Boa leitura!

O direito fundamental das políticas públicas de educação digital

The fundamental right of public digital education policies

Marcelo Arno Nerling¹

Universidade de São Paulo. Docente. São Paulo (SP). Brasil

RESUMO

Trata-se de uma pesquisa qualitativa em fontes de primeira mão sobre o direito fundamental das políticas públicas de educação digital para incentivo ao desenvolvimento científico acadêmico sobre Direito das Políticas Públicas. Busca-se um aprofundamento teórico e o debate crítico no tema do Direito das Políticas Públicas e seu caráter interdisciplinar sobre diretrizes, objetivos e estratégias para a tomada de decisão do gestor educacional, que deve aplicar o direito das políticas públicas para garantir o direito fundamental à educação digital.

PALAVRAS-CHAVE:

Direito. Política pública. Diretrizes. Educação. Digital.

ABSTRACT

Qualitative research in first-hand sources on the fundamental right of public policies on digital education to encourage academic scientific development on Public Policy Law. Theoretical deepening and critical debate on the topic of Public Policy Law and its interdisciplinary character on guidelines, objectives, and strategies for educational manager decision-making, which must apply the law of public policies to guarantee the fundamental right to digital education.

KEYWORDS:

Law. Public policy. Guidelines. Education. Digital.

¹ <https://orcid.org/0000-0001-7651-7960>

1. INTRODUÇÃO

Ao pesquisarmos a existência de direitos fundamentais nas políticas públicas de educação digital, os resultados, acreditamos, promovem e incentivam o desenvolvimento científico acadêmico sobre Direito das Políticas Públicas. Na perspectiva das Ciências Humanas e Sociais, os resultados da nossa pesquisa qualitativa, documental e bibliográfica têm valor científico positivo porque colaboram para o aprofundamento teórico e o debate crítico no tema do Direito das Políticas Públicas e seu caráter interdisciplinar.

O artigo, em homenagem e atenção às linhas de pesquisa do programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro, promove o aprofundamento teórico e o debate crítico na área de concentração ‘Estado, Sociedade e Políticas Públicas’, dialogando, entre as duas linhas de pesquisa (Estado, Constituição e Políticas Públicas e Direito, políticas públicas e sustentabilidade)² de forma mais acentuada com a primeira linha.

Neste trabalho, o nosso foco foi o direito fundamental à educação na sociedade e no Estado brasileiro. Tratamos de organizar dados e informações úteis e assim contribuir para o aprofundamento teórico e o debate crítico que facilita a interpretação constitucional e a concretização voltada à decisão do gestor educacional que deve aplicar o direito das políticas públicas para garantir o direito fundamental à educação digital.

Estudamos teorias e conceitos positivos que servem para a retórica e fundamentam a aplicação do Direito das Políticas Públicas de educação digital. O advento da Lei nº 14.533, de 11 de janeiro de 2023, que instituiu a Política Nacional de Educação Digital (PNED), requer uma interpretação sistemática que envolva a Constituição, a Lei 14.180/21 (Política de Inovação Educação Conectada), a Lei 9.393/96 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional) entre outras.

Como objetivos gerais, apresentaremos os eixos estruturantes da política pública nacional de educação digital e ajudaremos ao problematizar outros objetivos específicos: estado da arte e as teorias de base que preparam com método a interpretação constitucional garantista e republicano com liberdade igual; descrever as diretrizes, objetivos e algumas estratégias para organizar e fazer funcionar a Política Nacional de Educação Digital da escola ao ensino superior. Daremos, no fim, um destaque para os dispositivos alterados da Lei de Diretrizes e

² O periódico Direito das Políticas Públicas: Revista do Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (UNIRIO).

Bases da Educação Nacional pela institucionalização da Política Nacional de Educação Digital, entre eles, um conceito para ‘Livro’.

Uma nova onda de entusiasmo e de perplexidade envolve o mundo virtual e a realidade das escolas, faculdades, centros universitários e universidades brasileiras. A governança das políticas públicas de educação precisa conhecer e implementar as diretrizes, os objetivos e as metas da política nacional que garantiu o direito fundamental do aluno de receber serviços de educação digital no ensino formal brasileiro.

Fundada em boa pesquisa bibliográfica e documental, em fontes de primeira mão, esta produção científica promove a inovação pedagógica nos processos de ensino e aprendizagem. Pode ser um instrumento útil para juristas e gestores que tomam ou orientam decisões em atenção à Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro, fonte do direito das políticas públicas, e manancial para toda a comunidade envolvida com o tema da educação digital da educação básica à educação superior (Brasil, 1942).

2. FUNDAMENTOS METÓDICOS E TEORIAS DE BASE

Questões de método são centrais e definidoras. Vamos começar apresentando um conceito de interdisciplinaridade como estrutura disciplinar vigente e instrumento de interação e integração entre saberes para a promoção de mudanças integrativas na organização das instituições.

Há uma reciprocidade de efeitos entre interdisciplinaridade e institucionalização: de um lado, a força das estruturas institucionais estabelecidas é um fator potencial de impedância à criação e evolução da interdisciplinaridade. Por outro lado, quando ela encontra espaços para se estabelecer, assume características de inovação e acaba provocando mudanças em estruturas, processos e práticas institucionais construídas sob a tradição disciplinar, ou ainda modificando regras vigentes em tal monta que permite a criação de novas estruturas organizacionais, de natureza interdisciplinar [...] mais do que a agregação de conhecimentos de origens diversas na compreensão de um objeto científico, o resultado da interdisciplinaridade deve consistir no restabelecimento da visão do todo e revelar a complexidade desse todo e das inúmeras teias de relações presentes. Como impacto da desfragmentação podem surgir inúmeros conhecimentos novos e a indução de uma ciência integrada, que, por sua vez, pode contribuir para uma sociedade mais integrada [...] Reverter fatores que produziram fragmentação pode não ser suficientemente eficiente para produzir reintegração. Tanto novas estruturas quanto mudanças em estruturas existentes podem produzir modelos eficientes para a institucionalização da interdisciplinaridade. Entre os fatores-chave para que isso ocorra, está a compreensão do fenômeno da convergência, característico da sociedade do conhecimento e que coloca em cheque estruturas institucionais fragmentadas não por sua natureza operacional, mas por sua incapacidade de responder de forma ágil e efetiva pelas demandas contemporâneas (...) Na interdisciplinaridade, ocorre justamente o oposto: o ponto de partida é o da busca pela convivência de ímpares, ou seja, pesquisadores de diferentes origens (disciplinas), que devem construir entendimento e domínio linguístico comuns para um objeto de estudo que, embora de interesse comum, terá múltiplas lentes de análise. Isso exige tempo e, principalmente, disposição de abandono das zonas de conforto de cada disciplina,

sem o que não se pode compreender visão, instrumentos e contribuições de outras disciplinas. Com o tempo, a recompensa pelo exercício da aprendizagem coletiva estará tanto no aumento da contribuição de cada disciplina na resolução do problema, como no próprio avanço das disciplinas, oriundo de sua abertura a novas visões de mundo. (Philippi Jr.; Fernandes; Pacheco, 2017, p. 5).

A pesquisa interdisciplinar restabelece a visão do todo e revela a complexidade desse todo e das inúmeras teias de relações presentes sem abandonar o porto ancestral dos fundamentos jurídicos normativos explícitos da ‘Política’ normada. Os temas tomados pela perspectiva interdisciplinar geram diagnósticos e permitem a gestão do conhecimento dos processos de serviço necessários à concretização do direito fundamental à educação digital.

A posição prática e epistemológica da metódica jurídica também projeta um quadro referencial de tipo jurídico científico, jurídico político, dentro do qual as funções, estruturas e métodos podem ser investigadas em regime de divisão de trabalho.

Trabalhamos por uma cultura constitucional realista atenta quanto aos modos cotidianos de trabalho dos titulares de funções em uma sociedade constitucionalmente organizada (Müller, 1995, p. 46; Müller, 2000, p. 52). Nessa perspectiva, os elementos da concretização da norma e os elementos metodológicos *strictiore sensu* estão contidos por aspectos da interpretação gramatical, histórica, genética, sistemática e teleológica. Além disso, os elementos da interpretação também sofrem pressão dos problemas da lógica formal e da axiomatização dos elementos dogmáticos, da técnica de solução, da política constitucional e das teorias, e desempenham papel relevante para a metódica do direito constitucional como auxiliares em sua clarificação e detalhamento, orientados segundo a norma ao pormenorizarem a garantia dos teores de regulamentação já identificados com outros meios, com os teores do direito vigente. Servimos a um tipo básico de interpretação das normas, às quais todos somos chamados e das quais o gestor público não pode se eximir porque está vinculado à legalidade, à moralidade e à eficiência. Nós promoveremos a interpretação gramatical, histórica, sistemática e teleológica como método (Müller, 2000, p. 71).

Por fim, para fins da gestão desse conhecimento, nos parece que o tema da inclusão e da educação digital no ensino formal capacita para o acesso a níveis cada vez mais elevados de especialização e assim segue uma lógica definida como ‘espiral do conhecimento’ (Takeuchi; Nonaka, 2008, p. 41). Estamos a promover a gestão de conhecimento que julgamos relevante na era da sociedade digital, jogando luzes sobre o direito das políticas públicas de inclusão via

educação e especialização digital, útil e merecedora de atenção de quem estuda e aplica o direito das políticas públicas na cultura digital para a tomada de decisões públicas.

3. DIREITO FUNDAMENTAL E ECONOMIA DO CONHECIMENTO

A garantia de direito fundamental a uma educação de qualidade, possibilita à pessoa humana dignidade e acesso a níveis mais elevados do ensino e pesquisa, exercício da cidadania e preparo para o mundo do trabalho na sociedade em rede (Castells, 2016, p. 17). Como estamos falando da concretização de direitos, cabe perguntar: e se não agora, quando?

Acreditamos que a democratização do acesso à tecnologia pela via da educação digital é um direito fundamental, um direito humano positivado no ordenamento jurídico vigente no nosso tempo e lugar. Aqui e agora. O direito humano inserido no sistema de direito positivo de cada ente (Scaff, 2018, p. 290). Os direitos sociais, *e.g.* educação, são direitos fundamentais com conteúdo, eficácia e efetividade no quadro jurídico constitucional brasileiro. Identificamos uma distinção garantista entre direitos fundamentais e garantias (Cademartori, 2006, p. 109). Na perspectiva que sustentamos, fomentamos o garantismo de um direito fundamental do aluno à educação digital e acesso a níveis mais elevados de ensino para desenvolver a personalidade, exercer a cidadania e se preparar para o mundo do trabalho.

Estamos falando do direito fundamental a uma educação de qualidade, no direito de ser preparado para o acesso a níveis mais elevados do ensino e da pesquisa segundo a vontade e capacidade de cada um, e do preparo para o exercício da cidadania, para o mundo do trabalho na sociedade em rede, na sociedade digital, na perspectiva virtual e precária.

Nesse cenário, as características da economia do conhecimento descritas no nível de gestão precisam ser conhecidas a partir de sua estrutura profunda, com foco na produção, imaginação e cooperação. O confinamento da economia do conhecimento tem como consequência e estagnação econômica e a desigualdade. A quebra do ‘pseudovanguardismo’ torna a economia do conhecimento incluyente, mas isso requer educação e cognição (Unger, 2018, p. 92).

A perspectiva é a mudança de contexto das vidas institucional e simbólica capazes de suportar um estilo organizacional e tecnológico de atividade econômica, a resistência das identidades coletivas, interesses de grupo e acesso relativo ao poder governamental, e a transformação da ordem institucional aceita ou imposta num conjunto de modelos autoritários de associação humana, a exemplo das escolas. Temos que inventar disposições institucionais

que enfraqueçam o controle da divisão e hierarquia social sobre nossa experiência de sociabilidade, suavizando o contraste entre rotinas preservadoras de contexto e o conflito transformador do contexto. A desestabilização institucional pode ser uma oportunidade prática (Unger, 2001, p. 168). O estilo organizacional e tecnológico para uma nova ordem dos contextos formadores (Unger, 2001, p. 163) requer substituir o modelo de currículo único e descontextualizado por um currículo integrado.

4. O ESTADO DA ARTE NA EDUCAÇÃO DIGITAL NORMADA

Há um quadro referencial de tipo jurídico científico, político, dentro do qual ‘as funções, estruturas e métodos podem ser investigadas em regime de divisão de trabalho’, como já comentamos. Uma cultura constitucional realista requer atenção sobre os modos cotidianos de trabalho dos titulares de funções em uma sociedade constitucionalmente organizada. O que estamos ofertando nesse artigo forma um quadro referencial de tipo político jurídico científico para gerar conhecimento útil à “formação de uma cultura digital para a economia do conhecimento” (Unger, 2018, p. 115).

Organizar dados e informações permitiu conhecer para interpretar, com vistas a concretizar e garantir a implementação da política de educação digital integrada com outros programas, tais como a Política Nacional Comum Curricular (PNCC), as tecnologias digitais e a computação na Base Nacional Comum Curricular (BNCC) (Brasil, 2017; 2022).

A partir desse quadro referencial sugerido acima, agregaremos os eixos estruturantes da PNED para compreender o tema da inclusão digital; da educação digital escolar; da capacitação digital; e da pesquisa e desenvolvimento em Tecnologias de Informação e Comunicação (TIC). Destacaremos alguns objetivos e estratégias da Política pública de inovação, que estriba na educação digital o dever do poder público, e que trouxe alterações à Lei de Diretrizes e Bases (LDB) da educação nacional (Brasil, 1996).

A PNED deve ser estruturada a partir da articulação entre programas, projetos e ações de diferentes entes federados, áreas e setores governamentais, para potencializar os padrões e incrementar os resultados das políticas públicas relacionadas ao acesso da população brasileira a recursos, ferramentas e práticas digitais, com prioridade para as populações mais vulneráveis. Conhecer as diretrizes e objetivos da política, explicitamente normados e úteis para interpretação e pedagogia, serve para tomadores de decisão ou ordenadores de despesas, vinculados ao direito fundamental do aluno à educação digital.

Essas funções, estruturas e métodos podem ser investigadas em regime de divisão de trabalho. Por esse motivo, é preciso articular programas, projetos e ações nos entes federativos, fomentando conteúdos interdisciplinares e a criação de setores governamentais voltados para padrões incrementais de resultados nas políticas públicas que garantem o acesso da população brasileira a recursos, ferramentas e práticas digitais, com prioridade para as populações mais vulneráveis (Brasil, 2023).

A BNCC foi incrementada com a inserção das tecnologias e da computação no sistema com a Resolução Conselho Nacional de Educação institui a Resolução CEB 01/2022, que define as Normas sobre Computação na Educação Básica – complemento à BNCC, organizando o currículo de referência da Computação, pautado em estudos da Sociedade Brasileira da Computação (SBC) para a Educação Básica em três eixos: pensamento computacional, mundo digital e cultura digital.

Pensamento computacional: envolve as capacidades de compreender, analisar, definir, modelar, resolver, comparar e automatizar problemas e suas soluções, de forma metódica e sistemática, por meio do desenvolvimento de algoritmos;

Mundo digital: envolve as aprendizagens relativas às formas de processar, transmitir e distribuir a informação de maneira segura e confiável em diferentes artefatos digitais – tanto físicos (computadores, celulares, tablets etc.) como virtuais (internet, redes sociais e nuvens de dados, entre outros) –, compreendendo a importância contemporânea de codificar, armazenar e proteger a informação;

Cultura digital: envolve aprendizagens voltadas a uma participação mais consciente e democrática por meio das tecnologias digitais, o que supõe a compreensão dos impactos da revolução digital e dos avanços do mundo digital na sociedade contemporânea, a construção de uma atitude crítica, ética e responsável em relação à multiplicidade de ofertas midiáticas e digitais, aos usos possíveis das diferentes tecnologias e aos conteúdos por elas veiculados, e, também, à fluência no uso da tecnologia digital para expressão de soluções e manifestações culturais de forma contextualizada e crítica.

Articuladas com as competências gerais, essas três dimensões estão contempladas nos objetivos de aprendizagem e desenvolvimento da Educação Infantil e nas habilidades dos diferentes componentes curriculares do Ensino Fundamental.

No Ensino Médio, considerando a íntima relação entre as culturas juvenis e a cultura digital, é imprescindível ampliar e aprofundar as aprendizagens construídas nas etapas

anteriores. A BNCC focou no reconhecimento das potencialidades das tecnologias digitais para a realização de uma série de atividades relacionadas a todas as áreas do conhecimento, a diversas práticas sociais e ao mundo do trabalho. A ideia central é definir as habilidades nas diferentes áreas, permitir aos estudantes buscar dados e informações de forma crítica nas diferentes mídias, inclusive as sociais, analisando as vantagens do uso e da evolução da tecnologia na sociedade atual, como também seus riscos potenciais; apropriar-se das linguagens da cultura digital, dos novos letramentos e dos multiletramentos para explorar e produzir conteúdo em diversas mídias, ampliando as possibilidades de acesso à ciência, à tecnologia, à cultura e ao trabalho; usar diversas ferramentas de software e aplicativos para compreender e produzir conteúdo em diversas mídias, simular fenômenos e processos das diferentes áreas do conhecimento, e elaborar e explorar diversos registros de representação matemática; e utilizar, propor e/ou implementar soluções (processos e produtos) envolvendo diferentes tecnologias, para identificar, analisar, modelar e solucionar problemas complexos em diversas áreas da vida cotidiana, explorando de forma efetiva o raciocínio lógico, o pensamento computacional, o espírito de investigação e a criatividade.

5. A POLÍTICA DE INCLUSÃO DIGITAL: EIXOS ESTRUTURANTES E SEUS OBJETIVOS

Esse quadro referencial jurídico político científico, dentro do qual as estruturas e funções são condicionadas racional e cientificamente por métodos e podem ser investigadas em regime de divisão de trabalho para servir a uma cultura constitucional realista e que requer atenção sobre os modos cotidianos de trabalho dos titulares de funções em uma sociedade constitucionalmente organizada.

As normas abordadas estão dirigidas aos gestores titulares de funções que correspondem à concretização da política nacional de educação digital. As diretrizes, os objetivos, as estratégias estão definidos à exaustão, mas é necessário concretizá-los e avaliar os resultados.

O desenvolvimento de habilidades digitais precisa de afetos entre as políticas públicas de educação e as tecnologias do mundo digital. O Projeto Político Pedagógico (PPP) é o primeiro passo para a PNED ser implementada.

A Política Nacional de Inclusão Digital tem quatro eixos estruturantes:

- I – Inclusão Digital;
- II – Educação Digital Escolar;
- III – Capacitação e Especialização Digital;
- IV – Pesquisa e Desenvolvimento (P&D) em Tecnologias da Informação e Comunicação (TICs) (Brasil, 2023).

5.1 O eixo da inclusão digital

O eixo da Inclusão Digital tem como objetivo garantir que toda a população brasileira tenha igual acesso às tecnologias digitais para obter informações, comunicar-se e interagir com outras pessoas. A Qualificação Digital da população brasileira ativa, requer fornecer-lhes os conhecimentos de que precisam para fazer parte de um mundo do trabalho que depende fortemente de habilidades digitais.

O acesso da população brasileira a recursos, ferramentas e práticas digitais, deve dar prioridade para as populações mais vulneráveis, promovendo competências digitais e informacionais e sensibilizando os cidadãos brasileiros para a importância das habilidades digitais, midiáticas e informacionais. O uso de ferramentas on-line de autodiagnóstico de competências e a formação de competências digitais, midiáticas e informacionais, incluídos os grupos de cidadãos mais vulneráveis, demanda facilitar o desenvolvimento e o acesso a plataformas e repositórios de recursos digitais, visando à promoção de processos de certificação em competências digitais. Por isso, fundamentalmente, é necessária a implantação e integração de infraestrutura de conectividade para fins educacionais, com universalização da conectividade da escola à internet de alta velocidade e com equipamentos adequados para acesso à internet nos ambientes educacionais que precisam fomentar um ecossistema de conteúdo educacional digital, bem como promoção de política de dados com acesso móvel para professores e estudantes.

O desafio de implementação começa com uma proposta de inclusão digital dialógica com as populações vulneráveis para incorporar as tecnologias que fazem sentido na solução dos problemas locais, compreendendo a possibilidade de criar situações que proporcionem mais dignidade à comunidade.

5.2 A política da educação digital escolar

O eixo da Educação Digital Escolar objetiva garantir a educação digital da população mais jovem, estimulando e reforçando o letramento digital e as competências digitais em todos os níveis de escolaridade para assegurar uma aprendizagem ao longo da vida.

Com o objetivo de garantir a inserção da educação digital nos ambientes escolares em todos os níveis e modalidades, a partir do estímulo ao letramento digital e informacional e à aprendizagem de computação, de programação, de robótica e de outras competências digitais, é preciso englobar o ‘pensamento computacional’ com a capacidade de compreender, analisar, definir, modelar, resolver, comparar e automatizar problemas e suas soluções de forma metódica e sistemática, por meio do desenvolvimento da capacidade de criar e adaptar algoritmos, com aplicação de fundamentos da computação para alavancar e aprimorar a aprendizagem e o pensamento criativo e crítico nas diversas áreas do conhecimento.

Entre os objetivos do eixo da educação digital escolar, o ‘mundo digital’ espera aprendizagem sobre hardware de computadores, celulares e tablets, e sobre o ambiente digital baseado na internet, como sua arquitetura e aplicações. A educação digital está ligada à cultura digital, que envolve aprendizagem destinada à participação consciente e democrática por meio das tecnologias digitais, o que pressupõe a compreensão dos impactos da revolução digital e seus avanços na sociedade, a construção de atitude crítica, ética e responsável em relação à multiplicidade de ofertas midiáticas e digitais e os diferentes usos das tecnologias e dos conteúdos disponibilizados.

Os ‘direitos digitais’ envolvem a conscientização a respeito dos direitos sobre o uso e o tratamento de dados pessoais, nos termos da Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018, a Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (Brasil, 2018). Exige promoção da conectividade segura e a proteção dos dados da população mais vulnerável, em especial crianças e adolescentes. A ‘tecnologia assistiva’ engloba produtos, recursos, metodologias, estratégias, práticas e serviços que objetivam promover a funcionalidade, e a aprendizagem para a inclusão de pessoas com deficiência ou mobilidade reduzida deve ser empenhada.

5.3 A capacitação e a especialização digital

A Política Nacional de Inclusão Digital tem no eixo da capacitação digital e especialização da população brasileira ativa a possibilidade de conhecer dados e informações pessoais, preparar para o exercício da cidadania digital, e para um mercado de trabalho que depende fortemente de competências digitais. A Especialização Digital tem como objetivo de promover a especialização em tecnologias e aplicações digitais para melhorar a empregabilidade e criar maior valor acrescentado na economia.

O eixo ‘Capacitação e Especialização Digital’ objetiva capacitar a população brasileira em idade ativa, fornecendo-lhe oportunidades para o desenvolvimento de competências digitais para a plena inserção no mundo do trabalho. Constituem estratégias prioritárias do eixo Capacitação e Especialização Digital: I – identificação das competências digitais necessárias para a empregabilidade em articulação com o Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (Caged) e com o mundo do trabalho; II – promoção do acesso da população em idade ativa a oportunidades de desenvolvimento de competências demandadas em áreas específicas das TICs, nomeadamente em linguagens de programação, por meio de formações certificadas em nível intermediário ou especializado; III – implementação de rede nacional de cursos relacionados a competências digitais, no âmbito da educação profissional e da educação superior; IV – promoção, compilação e divulgação de dados e informações que permitam analisar e antecipar as competências emergentes no mundo do trabalho, especialmente entre estudantes do ensino superior, com o objetivo de adaptar e agilizar a relação entre oferta e demanda de cursos de TICs em áreas emergentes; V – implantação de rede de programas de ensino e de cursos de atualização e de formação continuada de curta duração em competências digitais, a serem oferecidos ao longo da vida profissional; VI – fortalecimento e ampliação da rede de cursos de mestrado e de programas de doutorado especializados em competências digitais; VII – consolidação de rede de academias e de laboratórios aptos a ministrar formação em competências digitais; VIII – promoção de ações para formação de professores com enfoque nos fundamentos da computação e em tecnologias emergentes e inovadoras; IX – desenvolvimento de projetos de requalificação ou de graduação e pós-graduação, dirigidos a desempregados ou recém-graduados; X – qualificação digital de servidores e funcionários públicos, com formulação de política de gestão de recursos humanos que vise a combater o déficit de competências digitais na administração pública; XI – estímulo à criação de

bootcamps; XII – criação de repositório de boas práticas de ensino profissional. Entende-se como *bootcamps* os programas de imersão de curta duração em técnicas e linguagens computacionais com tamanho de turma limitado, que privilegiem a aprendizagem prática, por meio de experimentação e aplicação de soluções tecnológicas, nos termos de regulamentação específica.

5.4 A política de pesquisa e desenvolvimento em TICs

A Pesquisa e Desenvolvimento (P&D) em Tecnologias da Informação e Comunicação (TICs) também é um dos eixos estruturantes da Política Nacional de Inclusão Digital, e integra os programas, projetos e ações destinados à inovação e à tecnologia na educação que tenham apoio técnico ou financeiro do governo federal.

A pesquisa e desenvolvimento em tecnologias da informação e comunicação serve aos objetivos de desenvolver e promover TICs acessíveis e inclusivas. São estratégias prioritárias do eixo: I – implementar o Programa nacional de incentivo a atividades de pesquisa científica, tecnológica e de inovação voltadas para o desenvolvimento de TICs acessíveis e inclusivas com soluções de baixo custo; II – parcerias entre o Brasil e centros internacionais de ciência e tecnologia em programas direcionados para novas tecnologias e aplicações voltadas para a inclusão digital; III – incentivar a geração, organização e compartilhamento de conhecimento científico de forma livre, colaborativa, transparente e sustentável, como ciência aberta; IV – compartilhar recursos digitais entre Instituições Científicas, Tecnológicas e de Inovação (ICTs); V – armazenar, disseminar e reutilizar conteúdos científicos digitais em língua portuguesa; VI – criar estratégias para formação e requalificação de docentes em TICs e em tecnologias habilitadoras.

6. POLÍTICAS PÚBLICAS DE INOVAÇÃO E EDUCAÇÃO DIGITAL: DEVER DO PODER PÚBLICO

As soluções desenvolvidas pela PNED estão submetidas aos mecanismos de promoção e proteção da inovação descritos na Lei nº 10.973, de 2 de dezembro de 2004. Os eixos habilitadores dessa política são um dever do poder público: viabilizar conectividade, capital humano, uso de serviços de internet, integração de tecnologia digital, serviços públicos digitais e pesquisa e desenvolvimento em TICs; desenvolver nas redes e estabelecimentos de ensino, de

projetos com o objetivo de promover as competências digitais e métodos de ensino e aprendizagem inovadores; desenvolver programas de competências em liderança escolar, e formar líderes capazes de definir objetivos, desenvolver planos digitais para as instituições públicas de educação, coordenar esforços, motivar equipes e criar clima favorável à inovação; ampliar a qualificação digital dos dirigentes das instituições de educação públicas; incluir mecanismos de avaliação externa da educação digital nas instituições de educação básica e superior, bem como publicação de análises evolutivas sobre o tema; estabelecer metas concretas e mensuráveis referentes à aplicação da PNED, aplicáveis ao ensino público e privado, para cada eixo previsto (Brasil, 2023).

7. OS IMPACTOS DA PNED NA LDB

Os artigos 4º, caput e inciso XII, e Artigo 26 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional), vigoram com alterações.

A educação digital só acontece com a garantia de conectividade de todas as instituições públicas de educação básica e superior à internet em alta velocidade, adequada para o uso pedagógico que pode potencializar o desenvolvimento de competências voltadas ao letramento digital de jovens e adultos para a criação de conteúdos digitais, comunicação e colaboração, segurança e resolução de problemas. O ensino e a aprendizagem digital devem ter método, prever técnicas, ferramentas e recursos digitais que fortaleçam os papéis de docência e dos aprendizes, com foco na aprendizagem do professor e do aluno na arte da criação de novos espaços coletivos de mútuo desenvolvimento (Brasil, 2021).

A educação digital como direito deve ser garantida com uma conectividade em alta velocidade, com infraestrutura adequada para o uso pedagógico útil e capaz de desenvolver competências e habilidades que dependem do letramento digital de jovens e adultos, e daí, para a criação de conteúdos, comunicação, colaboração, segurança contra *fake news* e resolução de problemas das pessoas, das instituições e da sociedade em geral, com emprego das TICs criadas, implementadas, avaliadas e reaplicadas.

A educação digital depende do letramento digital. O ensino e aprendizagem de computação, programação, robótica e outras competências digitais deve ser componente curricular do ensino fundamental, no ensino médio e superior, além de exigir a educação continuada. Cabe ao Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas (INEP) propor instrumentos de avaliação, diagnóstico e recenseamento estatístico do letramento e da educação digital nas

instituições de educação básica e superior. Entre os cursos referidos devem ser priorizados os programas de imersão de curta duração em técnicas e linguagens computacionais.

À guisa de conclusão, destaque-se que, no bojo da Lei 14.533/23, que Institui a Política Nacional de Educação Digital, resultou alterado um conceito de ‘livro’. Nos termos do art. 2º da Lei nº 10.753, de 30 de outubro de 2003:

Considera-se livro, para efeitos desta Lei, a publicação de textos escritos em fichas ou folhas, não periódica, grampeada, colada ou costurada, em volume cartonado, encadernado ou em brochura, em capas avulsas, em qualquer forma e acabamento, assim como a publicação desses textos convertidos em formato digital, magnético ou ótico, inclusive aqueles distribuídos por meio da internet, sem que precise haver transferência de posse ou de propriedade, ou impressos no Sistema Braille. O Parágrafo único se altera nos incisos ‘VII - livros, artigos e periódicos em meio digital, magnético e ótico e IX - equipamentos cuja função exclusiva ou primordial seja a leitura ou audição de textos em formato digital (Brasil, 2021).

Doravante, contra o desperdício da experiência e a razão indolente, pode-se legalmente considerar como “livro” toda a publicação de textos convertidos em formato digital, magnético ou ótico, inclusive aqueles distribuídos por meio da internet, sem que precise haver transferência de posse ou de propriedade, ou impressos no Sistema Braille.

Por fim, a LDB aponta como fonte de recurso para o financiamento da PNED, as dotações orçamentárias da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios; as doações públicas ou privadas; o Fundo de Universalização dos Serviços de Telecomunicações, a partir de 1º de janeiro de 2025; e o Fundo para o Desenvolvimento Tecnológico das Telecomunicações. Para a implementação da Política Nacional de Educação Digital, poderão ser firmados convênios, termos de compromisso, acordos de cooperação, termos de execução descentralizada, ajustes ou instrumentos congêneres com órgãos e entidades da administração pública federal, estadual, distrital e municipal, bem como com entidades privadas, nos termos de regulamentação específica (Brasil, 2021).

8. CONSIDERAÇÕES FINAIS

As normas que vinculam os gestores titulares de funções que correspondem à concretização da política nacional de educação digital em todos os níveis de ensino, como vimos, contém diretrizes, objetivos e estratégias, com boa definição. É tempo de garantias, de concretização para avaliar os resultados. O desenvolvimento de habilidades digitais precisa de afetos, e os Projetos Político Pedagógicos nas escolas e nos cursos, são o primeiro passo para

chegarmos à realidade fática. Políticas públicas de inovação e educação digital são um dever do poder público.

As diretrizes, objetivos e estratégias estão definidas e normadas, legitimando e fundamentando a concretização Política Nacional, ou seja, do direito das políticas públicas. A LDB aponta como fonte de recurso para o financiamento da PNED as dotações orçamentárias da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios; as doações públicas ou privadas; o Fundo de Universalização dos Serviços de Telecomunicações a partir de 1º de janeiro de 2025; e o Fundo para o Desenvolvimento Tecnológico das Telecomunicações. Ao gestor compete o alinhamento estratégico e a governança para que a governabilidade contemple a política e concretize o direito fundamental à educação digital como uma forma de acesso a níveis mais elevados de ensino. Uma contribuição com valor positivo para a concretização das finalidades do ensino formal brasileiro, o desenvolvimento da personalidade, o preparo para o exercício da cidadania e para o mundo do trabalho. Uma pergunta seguirá: se não agora, quando?

9. REFERÊNCIAS

BRASIL. Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942. Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro. **Diário Oficial da União**, 09 set. 1942, p. 1. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/Del4657compilado.htm. Acesso em: 02 abr. 2024.

BRASIL. **Resolução CNE/CP nº 2, de 22 de dezembro de 2017**. Institui e orienta a implantação da Base Nacional Comum Curricular, a ser respeitada obrigatoriamente ao longo das etapas e respectivas modalidades no âmbito da Educação Básica. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/conselho-nacional-de-educacao/base-nacional-comum-curricular-bncc>. Acesso em: 02 abr. 2024.

BRASIL. Ministério da Educação. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. **Diário Oficial da União**, 23 dez. 1996, p. 27833. Disponível em: <https://legislacao.presidencia.gov.br/atos/?tipo=LEI&numero=9394&ano=1996&ato=3f503Y61UMJpWT25a>. Acesso em: 02 abr. 2024.

BRASIL. Lei 14.533, de 11 de janeiro de 2023. Institui a Política Nacional de Educação Digital. **Diário Oficial da União**, 11 jan. 2023, p. 1. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/lei/L14533.htm. Acesso em: 02 abr. 2024.

BRASIL. **Resolução nº 1, de 4 de outubro de 2022**. Normas sobre Computação na Educação Básica – Complemento à BNCC. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/docman/outubro-2022-pdf/241671-rceb001-22/file>. Acesso em: 02 abr. 2024.

BRASIL. **A Base Nacional Comum Curricular (BNCC)**. Brasília: MEC, 2017. Disponível em: <http://basenacionalcomum.mec.gov.br/abase/#introducao>. Acesso em: 02 abr. 2024.

BRASIL. **LDB: Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional**. 5. ed. Brasília, DF: Senado Federal, Coordenação de Edições Técnicas, 2021. Disponível em:

https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/593336/LDB_5ed.pdf. Acesso em: 02 abr. 2024.

BRASIL. Decreto-Lei 4657 de 4 de setembro de 1942. Lei de introdução às normas do Direito Brasileiro. **Diário Oficial da União**, 09 set. 1942, p. 1. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/Del4657compilado.htm. Acesso em: 02 abr. 2024.

CADEMARTORI, S. **Estado de direito e legitimidade** – uma abordagem garantista. Campinas: Milenium, 2006.

CASTELLS, M. **A sociedade em Rede**. São Paulo: Paz e Terra, 2016.

MARQUES, M. O. **A escola no computador: linguagens rearticuladas, educação outra**. Ijuí: UNIJUÍ, 1999.

MÜLLER, Friedrich. **Direito linguagem violência** – Elementos de uma teoria constitucional, I. Porto Alegre: Sergio Fabris, 1995.

MÜLLER, Friedrich. **Métodos de trabalho do direito constitucional**. São Paulo: Max Limonad, 2000.

NERLING, M. A. A gestão do futuro da indústria tecnológica e o sonho de uma Internet pública. *In: Boletim de Políticas Públicas/OIPP*. São Paulo: EACH/USP, n. 26, setembro/2022.

PHILIPPI JR., A.; FERNANDES, V.; PACHECO, R. C. S. Interdisciplinaridade e institucionalização: reciprocidade e alteridade. *In: PHILIPPI JR., A.; FERNANDES, V.; PACHECO, R. C. S. Ensino, pesquisa e inovação: desenvolvendo a interdisciplinaridade*. Barueri, SP: Manole, 2017.

SCAFF, F. F. **Orçamento Republicano e Liberdade Igual**. Belo Horizonte: Fórum, 2018.

TAKEUCHI, H.; NONAKA, I. **Gestão do conhecimento**. Porto Alegre: Bookman, 2008.

UNGER, R. M. **Política – os textos centrais**. São Paulo: Boitempo Editorial, 2001.

UNGER, R. M. **A economia do conhecimento**. São Paulo: Autonomia Literária, 2018.

UNIRIO. Revista Direito das Políticas Públicas. **UNIRIO**, 2024. Disponível em: <https://seer.unirio.br/rdpp/about>. Acesso em: 02 abr. 2024.

Sobre o autor:

Marcelo Arno Nerling | E-mail: mnerling@usp.br

Bacharel em direito, especialista em pedagogia universitária, mestre em instituições jurídico políticas, doutor em direito do Estado, e pós-doutor em engenharia e gestão do conhecimento. Com ensino, pesquisa, inovação, extensão e serviços, ocupa um cargo de provimento efetivo na Universidade de São Paulo. Na graduação atua no Curso de Gestão de Políticas Públicas da Escola de Artes, Ciências e Humanidades. Na pós-graduação compõe o Programa Interdisciplinar em Humanidades, Direitos e Outras Legitimidades da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas. Estuda, pesquisa, formula, implementa e avalia o direito da gestão de políticas públicas dos poderes. Lente do direito com vontade de Constituição, promove o diálogo interdisciplinar e interinstitucional colaborativo com quem pensa e faz cidades inteligentes, constitucionais e orgânicas.

Desafios na implantação da lei de licitações 14.133/21: um estudo sobre contratações diretas, políticas públicas e as implicações em crimes administrativos.

Challenges in implementing the processing law 14.133/21: a study on direct contracting, public policies and the implications in administrative crimes

Nivanildo Pereira Filho³

*Universidade Federal do Rio Grande do Norte.
Bacharelando. Caicó (RN). Brasil*

Rogério de Araújo Lima⁴

*Universidade Federal do Rio Grande do Norte.
Professor Doutor. Curso de Direito. Caicó (RN). Brasil*

RESUMO

O artigo científico examina os desafios e impactos decorrentes da implementação da Lei de Licitações nº 14.133/21 no Brasil. Essa lei tem como objetivo modernizar e simplificar os processos licitatórios, promovendo maior eficiência, transparência e economia na administração pública. A pesquisa utiliza abordagens qualitativas e quantitativas, incluindo análise documental, jurisprudências relevantes e um questionário enviado por e-mail a gestores públicos e profissionais do direito. Os resultados obtidos incluem a identificação dos principais desafios enfrentados pelos municípios na aplicação da lei, bem como propostas de benefícios para a administração pública. O estudo também destaca a importância de medidas e políticas públicas que aumentem a transparência e o controle nos processos licitatórios, prevenindo desvios, irregularidades e corrupção. A nova lei introduz mudanças significativas, como a obrigatoriedade de cotações eletrônicas, maior transparência na divulgação dos motivos para contratações diretas e permissões de parcelamento. Tudo isso contribui para uma administração pública mais eficiente e transparente.

ABSTRACT

The scientific article examines the challenges and impacts arising from the implementation of Tender Law 14.133/21 in Brazil. This law aims to modernize and simplify bidding processes, promoting greater efficiency, transparency and savings in public administration. The research uses qualitative and quantitative approaches, including documentary analysis, relevant case law and a questionnaire sent by email to public managers and legal professionals. The expected results include the identification of the main challenges faced by municipalities in applying the law, as well as proposals for benefits for public administration. The study also highlights the importance of public measures and policies that increase transparency and control in bidding processes, preventing deviations, irregularities and corruption. The new law introduces significant changes, such as mandatory electronic quotations, greater transparency in disclosing the reasons for direct hiring and installment permissions. All of this contributes to a more efficient and transparent public administration.

³ Orcid: <https://orcid.org/0009-0006-6549-4250>

⁴ Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-0398-3984>

PALAVRAS-CHAVE:

Políticas Públicas. Lei n.º 14.133/2021.
Contratações Indiretas. Licitações Públicas.
Crimes Administrativos.

KEYWORDS:

Public Policies. Law 14,133/2021. Directing
Contracting. Public Procurement.
Administrative Offenses.

1. INTRODUÇÃO

A implementação de novas leis e regulamentos em matéria de contratos públicos é um processo complexo que muitas vezes envolve desafios na compreensão, adaptação e aplicação eficaz de novas orientações. Este estudo visa analisar as barreiras e impactos que podem surgir com a nova legislação. A promulgação da Lei de Licitações nº 14.133/21 é um marco importante no campo das compras públicas no Brasil. A legislação visa modernizar e simplificar os processos licitatórios e estabelecer novos parâmetros para as aquisições públicas, a fim de aumentar a eficiência, a transparência e a economia da administração pública.

Nesse sentido, De Andrade Júnior (2018) acredita que as principais fraudes na prestação de contas governamentais ocorrem durante a elaboração de termos de referência e projetos básicos, por conter expressões genéricas ou detalhes excessivos, como a pesquisa mercadológica com precificação exorbitante e ofertas fraudulentas, aumento das restrições de notificação pública que prejudicam a natureza competitiva dos eventos e ausência ou pouca publicidade. Isso significa que a nova Lei nº 14.133/21 traz alterações significativas em relação à Lei nº 8.666/93, tais como: 01) Modalidade de contratação direta: a nova lei introduz um modelo “baseado na contratação direta”, que inclui pressupostos adicionais para a execução de contratos diretos, ampliando as circunstâncias sob as quais a contratação direta é permitida; 02) Cotação eletrônica: a Lei nº 14.133/2021 torna obrigatória a utilização de cotações eletrônicas nos contratos diretos, tornando o processo mais transparente e ágil; 03) Motivos e publicidade: a nova lei exige que os motivos da contratação direta sejam divulgados na mídia estatal e na Internet, proporcionando maior transparência e controle; 04) Parcelamento: a Lei nº 14.133/2021 permite a contratação direta com parcelamento, desde que haja motivos legítimos para tal ação; 05) Extensão de isenções e presunções de inexigibilidade: a nova lei amplia a presunção de que a contratação direta pode ocorrer, por exemplo, em emergências causadas por guerra, comoção civil ou desastre público. Diante disso, e com a introdução da Lei nº 14.133/2021, este artigo científico tem como objetivo examinar os desafios e as repercussões da nova legislação, com foco específico nas contratações diretas no âmbito municipal, a partir da percepção de profissionais atuantes na área, bem como identificar as dificuldades que os municípios podem enfrentar e apontar benefícios que podem ser usufruídos pelas administrações públicas.

Há necessidade de investigar os desafios na implementação da Lei de Licitações nº 14.133/21 devido à relevância do tema para a eficácia da administração pública e a prevenção

de atos que possam configurar irregularidades administrativas. O impacto direto destas questões na sociedade enfatiza ainda mais a importância da correta aplicação da lei, através da qual desvios, irregularidades e corrupção podem ser evitados. No contexto das licitações, a implementação de novas leis e regulamentos sempre envolve desafios relacionados à compreensão, adaptação e aplicação eficaz das novas diretrizes. Além disso, o estudo visa ainda compreender as implicações legais e éticas das práticas que podem configurar infrações administrativas devido à aplicação da nova legislação e contribuir para uma elaboração de recomendações e diretrizes que promovam uma implementação eficaz e ética da Lei de Licitações.

Para alcançar os objetivos deste estudo, foi realizada pesquisa qualitativa e quantitativa com abordagens documentais, análise de jurisprudências relevantes e apresentação de um questionário por e-mail aos gestores públicos, profissionais do direito e demais específicos, com o objetivo de obter uma compreensão aprofundada do panorama da realidade em relação ao assunto. Dessa forma, um formulário com questões objetivas foi enviado para a obtenção de informações, com base nas diretrizes da nova Lei de Licitações e na legislação relevante, além das melhores práticas para a prevenção de crimes administrativos. Em última análise, foi realizada a análise descritiva dos resultados obtidos com a ajuda de ferramentas estatísticas.

2. REVISÃO DA LITERATURA

2.1 Evolução das leis de licitação no Brasil e aspectos gerais da Lei 14.133/21

No Brasil, há uma narrativa multidimensional e complexa que representa as transformações na administração pública na sociedade. Desde a promulgação da Constituição Federal de 1988, novas reformas na lei de licitações foram feitas com o objetivo de melhorar a eficiência e a transparência nas compras públicas.

Nesse contexto, a licitação é um processo administrativo crucial que permite que a Administração Pública escolha a melhor proposta para a celebração de contratos, de acordo com especialistas como Meirelles (2015) e Justen Filho (2015). Além disso, a administração pública deve agir para realizar aquisições e contratações de serviços, devendo manter a conformidade com as leis vigentes e promover a concorrência entre os interessados com o objetivo de obter a melhor proposta para o benefício do público (Nahmias, Ferreira e Kato, 2013).

No entanto, mesmo com essas definições sólidas, a aprovação da Lei nº 14.133/21, que substituiu a Lei nº 8.666/93, constitui um esforço notável para modernizar o sistema de licitações e contratos do Brasil. A intenção da nova legislação é simplificar o processo de licitação, promover a eficiência, a inovação e, principalmente, acabar com a antiga burocracia do sistema de licitações do país.

A análise do desenvolvimento da legislação de licitações no Brasil, conforme exposto por Adriano, Rasoto e Lima (2012), revela uma trajetória marcada pela promulgação sucessiva de leis e decretos que, ao longo do tempo, resultaram na crescente complexidade do sistema normativo aplicável às contratações públicas. A Lei nº 8.666/93, denominada Lei Geral de Licitações e Contratos, foi promulgada com o propósito de assegurar igualdade nas oportunidades e garantir a escolha da proposta mais vantajosa para a administração pública, conforme estabelecido em seu artigo 3º.

A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa para a administração e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos (BRASIL, 1993).

Conforme apontam Fiuza e Medeiros (2014), ao longo dos anos a legislação passou por diversas revisões, resultando em um arcabouço jurídico complexo e burocrático. Estudo de Adriano, Rasoto e Lima (2012) fornece um cronograma do desenvolvimento do direito de compras no Brasil, destacando sua complexidade. Essa história começa em 1862 com o Decreto nº 2.926, que regulamentou superficialmente as compras do Ministério da Agricultura, Comércio e Obras Públicas. Ao longo dos anos, outros marcos legais foram acrescentados, como o Decreto nº 4.536, de 1922, que instituiu o Código de Contabilidade da União, e o Decreto-Lei nº 200, de 1967, que instituiu o mecanismo regulatório.

A Lei nº 8.666/1993 consolidou, no plano infraconstitucional, o regime geral das licitações e dos contratos administrativos, representando avanço inegável na padronização e no controle das compras públicas. Tal movimento normativo tem como marco estruturante a Constituição Federal de 1988, especialmente em seu art. 37, XXI, que constitucionalizou a exigência de licitação como regra para contratações públicas. Contudo, como observam Adriano, Rasoto e Lima (2012), a progressiva sobreposição de diplomas e exigências regulamentares – a exemplo da Lei Complementar nº 101/2000 – acabou por elevar o grau de

complexidade do arranjo institucional, ampliando custos de conformidade e incrementando a burocratização do sistema.

Em 2001, o Decreto nº 3.931 regulamentou um sistema de registro de preços, permitindo a utilização de propostas favoráveis em ofertas de outras organizações. A Portaria nº 306 de 2001 estabeleceu normas para sistemas de cotação eletrônica e a Lei nº 10.520 de 2002 introduziu os leilões como uma nova modalidade. Em 2005, o Decreto nº 5.450 regulamentou os leilões eletrônicos e, finalmente, em 2011, a Lei nº 12.462 estabeleceu um mecanismo diferenciado para as compras públicas. Esse cronograma complexo reflete a necessidade de reformar o sistema de compras do Brasil para torná-lo mais eficiente e transparente, superando a burocracia histórica que o caracterizava.

2.2 Crimes administrativos em contratações públicas e políticas públicas

Um problema persistente que interfere na eficiência e na integridade do setor público é a ocorrência de crimes administrativos em contratações públicas. Corrupção, fraude em licitações, nepotismo, conluio entre empresas e má gestão de contratos são exemplos desses crimes, que comprometem não apenas os recursos públicos, mas também a confiança da sociedade nas instituições governamentais. A corrupção, em especial, é particularmente preocupante, pois desvia recursos públicos para o enriquecimento pessoal, em detrimento do bem-estar da população.

A Lei 14.133/2021 trouxe mudanças significativas nas decisões e infrações administrativas, comparadas à legislação anterior. Os sistemas de sanção, anteriormente dispersos nas Leis nº 8.666/93 e nº 10.520/2002, foram unificados. Atualmente, a nova lei oferece quatro sanções distintas: advertência, multa, impedimento de licitação e contratação e declaração de inidoneidade para licitação e contratação (artigo 156, *caput*). Essa unificação visa aumentar a transparência, previsibilidade e segurança nas relações jurídicas entre licitantes e administração, bem como entre contratados e administração.

Além de abordar diretamente os crimes administrativos, a Lei 14.133/2021 também se alinha a políticas públicas que visam a melhoria da gestão pública e o fortalecimento das instituições. A nova legislação promove a implementação e o aprimoramento de programas de integridade, incentivando a adoção de práticas éticas e transparentes no setor público. Isso representa uma evolução concreta, pois confere um caráter pedagógico às sanções aplicadas,

promovendo não apenas a punição, como também a prevenção e correção de condutas irregulares.

Uma mudança notável é a penalidade de impedimento de licitação e contratação, que agora é de cinco anos, aplicável apenas ao ente federal que impôs a sanção. A duração máxima desta penalidade foi reduzida para três anos. Em contraste com a Lei nº 8.666/93, os limites mínimos e máximos para a declaração de inidoneidade agora são de três e seis anos. Outra inovação importante é a definição de parâmetros para a determinação da gravidade das infrações na atividade decisória. O artigo 156, § 1º, inclui agravantes, atenuantes e a introdução ou melhoria de programas de integridade como critérios para a aplicação de punições.

A Lei nº 14.133/2021 também estabelece limites mínimos e máximos para multas, variando entre 0,5% e 30% do valor do contrato. O parágrafo quarto do artigo 158 define regras de restrição, com um período de cinco anos, incluindo eventos de suspensão e interrupção. A desconsideração da personalidade jurídica, em caso de uso abusivo para facilitar, encobrir ou dissimular atos ilícitos, também é prevista, estendendo as penalidades a sócios, administradores e sucessores da pessoa jurídica. Esta disposição, apesar de não ser uma novidade completa, reforça a responsabilidade dos envolvidos e está alinhada com a jurisprudência do Tribunal de Contas da União e a Lei Anticorrupção nº 12.846/2013.

Em suma, a Lei nº 14.133/2021 promoveu melhorias relevantes em relação ao regime anterior, sobretudo ao sistematizar com maior clareza o tratamento das infrações administrativas e o rol de sanções, com regras mais precisas sobre responsabilização, dosimetria e procedimentos punitivos, reforçando a segurança jurídica e a efetividade do controle nas contratações públicas. Embora não resolva todos os problemas da administração pública, promete fortalecer as instituições e aumentar a tecnicidade nas atividades investigativas e decisórias, resultando em relações jurídicas mais confiáveis, claras e justas para contratados e licitantes. Ao integrar mecanismos que promovem a ética e a transparência, contribui para a construção de um setor público mais eficiente e íntegro, alinhado às políticas públicas que visam o desenvolvimento sustentável e o bem-estar social.

2.3 Desafios na implantação da Lei 14.133/21

As instituições públicas devem atentar de forma especial para os vários desafios decorrentes da implementação da Lei nº 14.133/2021, que envolvem, entre outros aspectos, a capacitação adequada dos agentes públicos, a adaptação aos novos fluxos e procedimentos

administrativos e a necessidade de assegurar que a aplicação do novo regime de contratações se dê de maneira ética, transparente e em conformidade com os princípios que regem a Administração Pública.

Não obstante, é preciso lembrar que a Lei 8.666/1993 já foi criticada por causa de sua burocracia e por conta das inúmeras ações de improbidade às quais os administradores estavam sujeitos. Como destacado por César (2018), as licitações públicas para a aquisição de serviços privados estão se tornando cada vez mais dispendiosas e ineficazes. Isso se deve à incerteza jurídica resultante das ações judiciais incessantes propostas pelo Ministério Público e às consequências penais enfrentadas pelas empresas contratadas e seus sócios.

Portanto, com a entrada em vigor da nova lei, ainda que se tenha admitido um período de transição em que os órgãos e entidades puderam optar pelos regimes anteriores antes da adoção obrigatória do novo marco, torna-se imperativo que a Administração invista desde logo na capacitação de seus quadros permanentes. Afinal, a condução dos procedimentos de contratação, especialmente nas atividades de seleção e julgamento, demanda equipes técnicas estáveis e devidamente qualificadas, de modo que a comissão (ou a estrutura responsável pelo processamento da licitação) seja integrada por servidores efetivos ou agentes públicos permanentes, assegurando continuidade institucional, padronização de rotinas e maior segurança jurídica.

Para viabilizar a transição dos procedimentos da Lei nº 8.666/1993 para o novo regime instituído pela Lei nº 14.133/2021, seria esperado que os gestores municipais priorizassem o planejamento das contratações e a reestruturação interna dos fluxos de trabalho. O que se observa, contudo, é que essa dimensão organizacional nem sempre tem sido tratada como prioridade, especialmente diante das limitações para designar pessoas estranhas ao quadro permanente para atuar nas etapas centrais do processo licitatório. Ainda assim, a restrição não pode servir de justificativa para a inércia, sendo indispensável que os administradores sinalizem compromisso desde já, iniciando a formação e capacitação de equipe própria, estável e tecnicamente preparada para operar o novo modelo com segurança, eficiência e integridade.

Isso permitiria fornecer o treinamento necessário aos servidores para que estivessem preparados para a execução de licitações públicas quando a Lei 14.133/2021 se tornasse obrigatória. Uma preocupação potencial para muitos municípios é a falta de recursos humanos qualificados, pois muitos deles não têm funcionários devidamente capacitados em licitações em seu quadro permanente.

Percebe-se, assim, que a Lei nº 14.133/2021 introduziu mudanças estruturais relevantes, exigindo da Administração Pública – especialmente no âmbito municipal – preparo institucional para enfrentar um novo ciclo de implementação. Sem planejamento, capacitação e readequação de rotinas, há risco de descontinuidade administrativa, com impactos diretos no abastecimento de bens e na contratação de serviços essenciais ao funcionamento de atividades públicas complexas.

Entre as inovações mais expressivas, destaca-se a profissionalização da função decisória e operacional no certame, com a figura do agente de contratação, a ser designado dentre servidores públicos, reforçando a centralidade da qualificação técnica e da responsabilidade funcional em detrimento de critérios meramente políticos. Soma-se a isso a ampliação do uso de meios digitais, com a possibilidade de contratações eletrônicas e, quando devidamente justificadas, sessões presenciais, o que tende a conferir maior celeridade, rastreabilidade e transparência às contratações em um ambiente de crescente controle social.

Assim sendo, impõe-se aos chefes do Poder Executivo postura proativa de governança da transição. A implementação das exigências do novo regime demanda gestão da mudança com a reorganização de processos internos, o investimento em formação continuada e tempo institucional para assimilação das novas regras, de modo a reduzir riscos operacionais e assegurar conformidade, eficiência e integridade nas contratações públicas.

3. CONTRATAÇÕES DIRETAS E A NOVA LEI DE LICITAÇÕES

3.1 Definição e modalidades de contratações diretas

As contratações diretas no âmbito do governo federal brasileiro foram alteradas pela Lei nº 14.133/2021, que redefiniu hipóteses, procedimentos e requisitos de dispensa e inexigibilidade de licitação. Tais mudanças visam tornar os processos mais rápidos, claros e eficientes, atendendo às demandas da sociedade e do Estado. De acordo com a nova lei, as contratações diretas são situações em que não são necessários procedimentos licitatórios para a aquisição de bens, serviços ou obras. O artigo 74 da Lei 14.133/2021 regula as seguintes modalidades de contratação direta:

- a) **Dispensa de Licitação:** casos em que a licitação é dispensada por motivos legalmente estabelecidos, como emergência, calamidade pública ou inviabilidade de competição.

- b) Inexigibilidade de licitação:** ocorre quando não há concorrência entre fornecedores, como ao contratar profissionais renomados ou quando um fornecedor é exclusivo.
- c) Chamamento Público:** utilizado para contratar organizações da sociedade civil por meio de termo de colaboração, fomento ou acordo de cooperação. Essa modalidade incentiva as pessoas a trabalharem juntas para realizar atividades que são de interesse público.
- d) Credenciamento:** empregado para contratação de profissionais ou empresas para prestação de serviços continuados, como consultorias técnicas ou serviços especializados.

A nova lei estabelece padrões e requisitos mais claros para o uso dessas modalidades de contratações diretas com o objetivo de aumentar a transparência, a impessoalidade e a economicidade dos gastos públicos. É fundamental enfatizar esse fato. Além disso, as leis exigem justificativas razoáveis para contratações diretas, enfatizando o controle e a responsabilidade na gestão dos recursos públicos. Em resumo, a Lei no 14.133/2021 estabelece padrões mais rígidos e transparentes para as contratações diretas no setor público. Essas modificações garantem que as contratações diretas apenas serão permitidas por motivos econômicos razoáveis.

3.2 Mudanças introduzidas pela Lei 14.133/21 e seus impactos nas contratações diretas

O objetivo da Nova Lei de Licitações é simplificar e aumentar a transparência e eficiência do processo licitatório, ao mesmo tempo em que simplifica os procedimentos. Uma variedade de tópicos é abordada pela legislação, como governança, sustentabilidade, administração, consórcios públicos e sistema de registro de preços. A nova legislação terá “impacto significativo ao promover mudanças substanciais no cotidiano de milhares de órgãos e entidades administrativas e nas milhares de empresas que celebram contratos com a Administração Pública”, de acordo com Niebuhr, Lahoz e Schramm (2020, p. 43).

Uma vantagem do novo regime é conferir maior flexibilidade à apresentação e ao saneamento de documentos de habilitação, o que tende a reduzir formalismos e a imprimir maior celeridade ao procedimento. Ainda assim, Niebuhr, Lahoz e Schramm (2020) apontam fragilidades persistentes no desenho normativo e institucional das contratações públicas. Nesse

sentido, o fortalecimento da governança regulatória, inclusive com apoio de instâncias reguladoras e orientadoras, é uma ideia que pode contribuir para simplificar regras, uniformizar entendimentos e aumentar a previsibilidade do sistema.

A Lei nº 14.133/2021 se orienta pela busca da proposta mais vantajosa, com foco em custo-benefício e consideração de múltiplos fatores além do preço. Para que esse objetivo se concretize, contudo, é indispensável um arranjo mais integrado de planejamento, gestão de riscos, fiscalização e transparência, capaz de alinhar procedimento, desempenho contratual e controle.

Mesmo com essas mudanças, aumentar a participação da sociedade na fiscalização dos contratos é essencial para garantir que as obrigações sejam cumpridas e que os recursos públicos sejam usados corretamente. A pesquisa de preços e a melhoria da elaboração de projetos e obras públicas podem tornar os contratos mais objetivos e reduzir a necessidade de reequilíbrio contratual. Uma sugestão adicional para simplificar o processo de licitação é a criação de uma agência reguladora técnica que leve em consideração as diferenças regionais e setoriais com o objetivo de reduzir os custos de produção e operação.

Existem benefícios e desvantagens da Nova Lei de Licitações, que busca mais segurança jurídica, modernização e padronização ao incorporar práticas contemporâneas e ambientais. No entanto, a burocracia excessiva se mostra ainda um desafio a ser superado na busca por um equilíbrio com a segurança jurídica.

4. METODOLOGIA E RESULTADOS: PRINCIPAIS DIFICULDADES NA IMPLANTAÇÃO DA LEI 14.133/21 NAS CONTRATAÇÕES DIRETAS

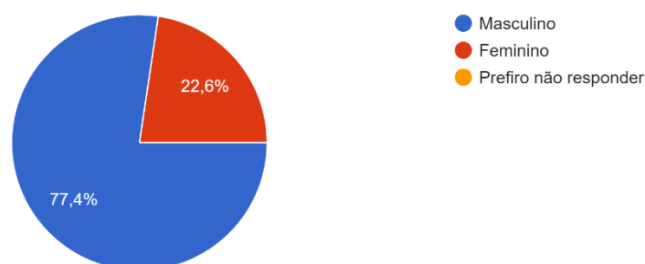
4.1 Amostra, perfil dos participantes e resultados

A presente pesquisa buscou analisar a participação e o engajamento em questionários online, utilizando como meio de coleta de dados o Google Forms. O foco do estudo recaiu sobre a percepção dos profissionais em setores relacionados a licitações, a fim de compreender os desafios enfrentados na obtenção de respostas significativas. A escolha do Google Forms como plataforma para a aplicação do questionário se deu pela sua praticidade, facilidade de acesso e eficiência na coleta de dados. O questionário foi elaborado com perguntas objetivas, visando obter informações claras e específicas sobre a participação nos processos licitatórios. Todas as respostas foram obtidas de forma anônima a fim de resguardar os entrevistados. Para começar,

os entrevistados foram submetidos a uma análise descritiva. O Gráfico 01 mostra o perfil dos respondentes em relação ao gênero.

Figura 1 - Gênero dos entrevistados

Qual é o seu gênero?
53 respostas

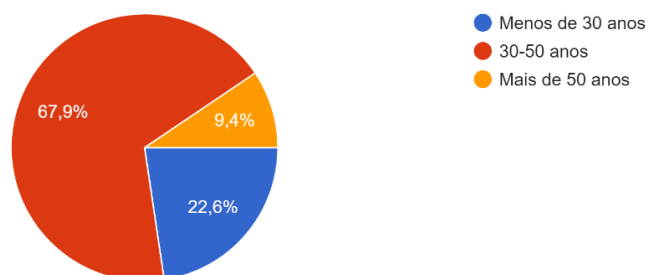


Fonte: Elaborado pelo autor (2023)

Os dados coletados indicaram que 12 respondentes eram do gênero feminino (22,6%) e 41 do gênero masculino (77,4%).

Figura 2 - Faixa etária dos entrevistados

Qual é a sua idade?
53 respostas



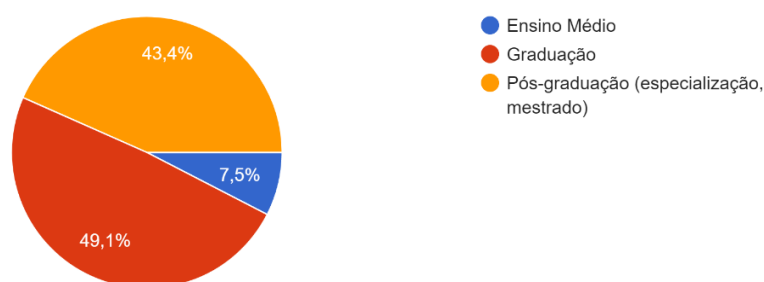
Fonte: Elaborado pelo autor (2023)

Em relação à idade, o Gráfico 02 indica que a maioria dos profissionais respondentes se encontra na faixa entre 30 e 50 anos (67,9%). Os participantes com menos de 30 anos representam 22,6%, enquanto aqueles com mais de 50 anos correspondem a 9,4% do total. Assim, os dados permitem caracterizar o perfil etário da amostra, evidenciando predominância de respondentes em idade intermediária. Contudo, essas informações, por si sós, não permitem afirmar se idade e/ou gênero influenciam o tipo de trabalho exercido no setor de licitações, sendo necessárias análises adicionais que relacionem essas variáveis às funções desempenhadas.

Figura 3 - Nível de formação acadêmica

Qual é o seu nível de formação acadêmica?

53 respostas



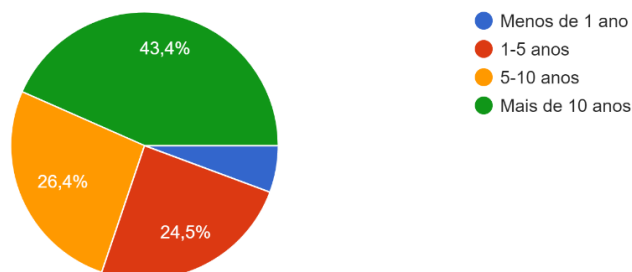
Fonte: Elaborado pelo autor (2023)

Com base no Gráfico 03, 49,1% dos entrevistados possuem graduação, e 43,4% dos profissionais possuem pós-graduação. Além disso, 7,5% dos entrevistados possuem nível médio de instrução. Os resultados mostram que a maioria dos profissionais envolvidos teve formação técnica em áreas relacionadas ao assunto, o que sugere que têm conhecimentos importantes e específicos para o trabalho.

Figura 4 - Tempo de experiência na área de licitações

Há quanto tempo você trabalha com licitações e contratos públicos?

53 respostas



Fonte:

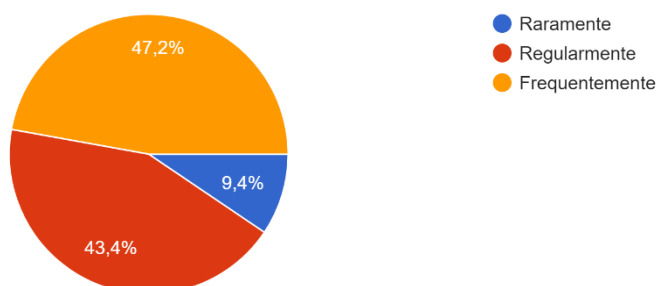
Elaborado pelo autor (2023)

Com relação ao tempo de trabalho, 43,4% dos respondentes possuem mais de 10 anos de experiência no setor; 26,4% têm entre 5 e 10 anos; 24,5% entre 1 e 5 anos; e 5,7% menos de 1 ano. Esses dados indicam que, nos municípios pesquisados, há predominância de profissionais com trajetória mais longa na área de licitações, o que sugere uma capacidade instalada relevante para a condução dos procedimentos. Em termos analíticos, maior tempo de atuação tende a estar associado à familiaridade com rotinas, normas e práticas do setor, podendo contribuir para maior fluidez e segurança na execução das atividades.

Figura 5- Periodicidade de realização de contratações diretas

Com que frequência seu órgão realiza contratações diretas?

53 respostas



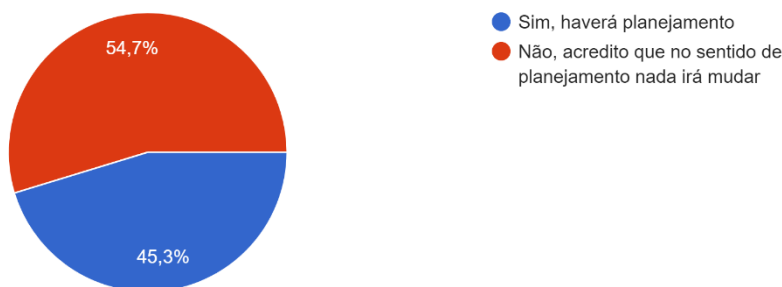
Fonte: Elaborado pelo autor (2023)

O Gráfico 05 indica que 90,6% dos órgãos entrevistados utilizam contratações diretas de forma recorrente no cotidiano. Esse resultado sugere que tal modalidade é acionada com frequência como alternativa para atender demandas com maior celeridade e menor carga procedimental, especialmente em hipóteses legalmente previstas, como as contratações de menor valor, nas quais não há etapa competitiva. Ainda assim, convém registrar que a utilização de contratações diretas decorre de pressupostos normativos específicos (dispensa ou inexigibilidade), e não apenas de uma escolha discricionária por “ser mais rápida”.

Figura 6 - Planejamento das secretarias municipais

Com a regulamentação da Nova Lei de Licitações você acha que a questão do planejamento por parte da secretaria demandante irá acontecer?

53 respostas

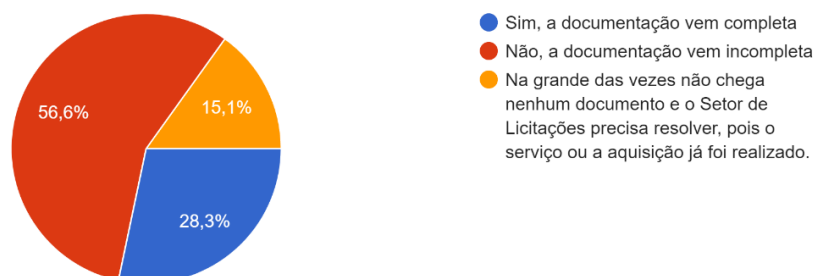


Fonte: Elaborado pelo autor (2023)

Figura 7 - Organização documental das secretarias municipais

O Agente de Contratação ou Equipe de Apoio costuma receber a documentação completa (DFD, ETP, Termo de Referência, Pesquisa de Mercado, Ma... dar impulso ao processo de contratação direta?

53 respostas

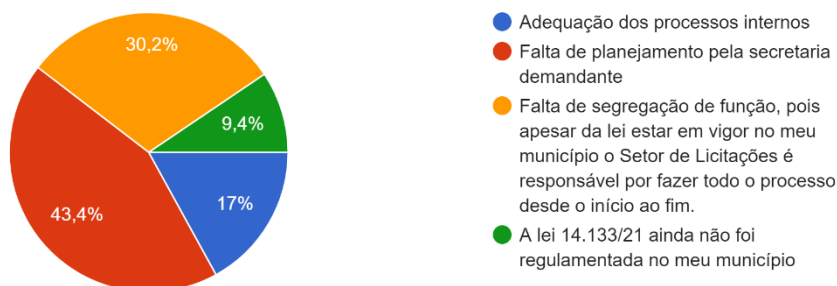


Fonte: Elaborado pelo autor (2023)

Figura 8 - Desafios enfrentados pelo Setor de Licitações

Quais desafios específicos você enfrentou ao aplicar os novos procedimentos da Lei 14.133/21 em contratações diretas?

53 respostas



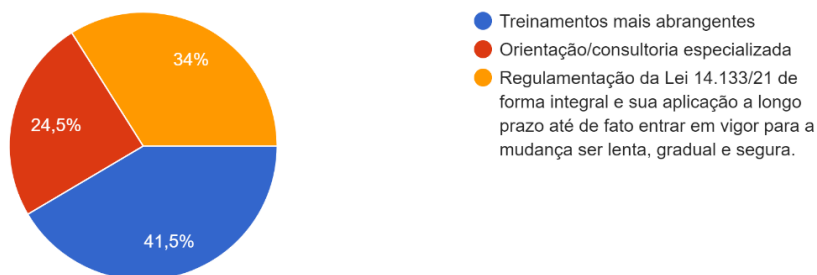
Fonte: Elaborado pelo autor (2023)

Em conjunto, os Gráficos 06, 07 e 08 indicam que a insuficiência de planejamento por parte das secretarias municipais demandantes se apresenta como um problema recorrente na rotina das licitações. O Gráfico 06 aponta que 54,7% dos órgãos entrevistados entendem que a falta de planejamento tende a persistir. Em linha com esse diagnóstico, o Gráfico 07 mostra que, em apenas 28,3% dos casos, a documentação encaminhada pela secretaria requisitante chega completa ao Setor de Licitações, evidenciando gargalos na fase interna e retrabalho administrativo. Por fim, o Gráfico 08 reforça a centralidade do tema na transição para a Lei nº 14.133/2021: 43,4% dos respondentes indicam a falta de planejamento como um dos principais entraves na implementação dos novos procedimentos em contratações diretas, enquanto 30,2% apontam dificuldades ligadas à ausência de adequada segregação de funções.

Figura 9 - Possíveis soluções para a implantação da Lei 14.133/2021

Quais ações ou recursos você acredita que seriam mais eficazes para superar as dificuldades na implantação da Lei 14.133/21 em contratações diretas?

53 respostas



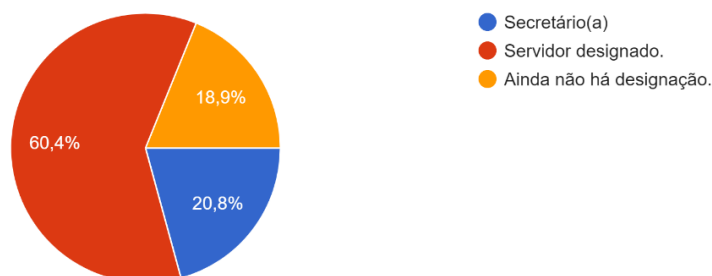
Fonte: Elaborado pelo autor (2023)

Quanto aos métodos ou recursos possíveis para superar as dificuldades na implementação da Lei 14.133/21 em contratações diretas, 41,5% afirmam esperar recursos abrangentes, enquanto 34% esperam que a nova lei demore mais para entrar em vigor e, em seguida, possam capacitar-se. Por fim, de acordo com 24,5% das pessoas que responderam à pesquisa, obter orientação e consultoria especializada seria essencial para superar os desafios da Nova Lei de Licitações.

Figura 10 - Responsável pela fiscalização das contratações

Qual autoridade realiza a fiscalização das contratações diretas?

53 respostas



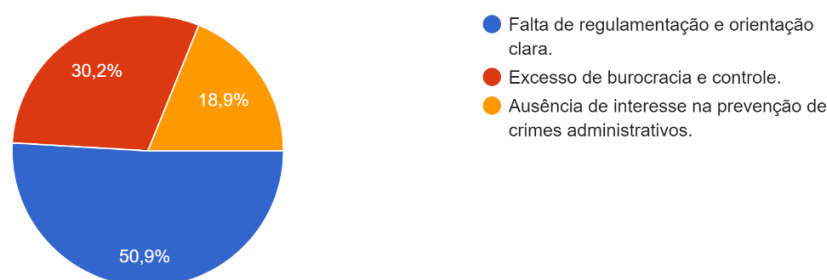
Fonte: Elaborado pelo autor (2023)

O resultado mostra que 60,4% dos órgãos entrevistados têm um funcionário designado para fiscalizar contratos, 20,8% são os próprios secretários e 18,9% não têm nenhum funcionário designado para fiscalizar contratos. Portanto, a falta de fiscalização aumenta a probabilidade de que a empresa contratada viole o contrato. A falta de monitoramento regular pode causar atrasos, produtos ou serviços de qualidade inferior ou mesmo não conformidade com as especificações contratadas.

Figura 11 - Opinião pessoal dos participantes sobre os principais desafios da Lei 14.133 diante de crimes administrativos.

Na sua opinião, quais são os principais desafios enfrentados na implementação da Lei 14.133/21 no que diz respeito à prevenção de crimes administrativos?

53 respostas

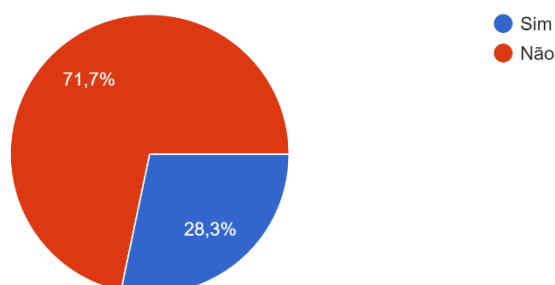


Fonte: Elaborado pelo autor (2023).

Figura 12 - Participação em fraude de licitações

Você já recebeu alguma proposta para beneficiar algum fornecedor?

53 respostas

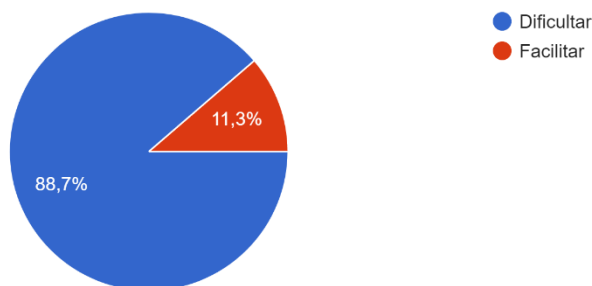


Fonte: Elaborado pelo autor (2023)

Figura 13 - Barreiras contra crimes administrativos perante a Lei 14.133/21

Na sua opinião, a Lei 14.133/21 irá dificultar ou facilitar as fraudes nas licitações dos fornecedores vencedores, uma vez que antes de começar o processo licitatório já se sabe quem ganhou?

53 respostas



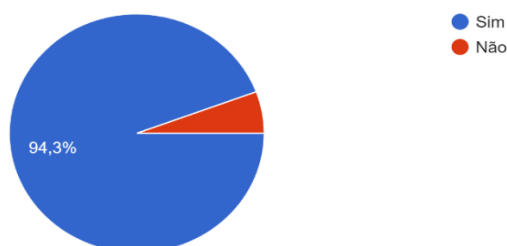
Fonte: Elaborado pelo autor (2023)

A análise conjunta dos Gráficos 11 e 13 indica que 50,9% dos entrevistados apontam a falta de regulamentação e de orientação como um entrave relevante específico. Além disso, 28,3% afirmaram já ter recebido alguma proposta voltada a beneficiar determinada empresa, ao passo que 88,7% acreditam que a Lei nº 14.133/2021 contribuirá para reduzir práticas ilícitas. Assim, destaca-se a necessidade de implementação e fiscalização efetivas do novo regime, com atuação consistente dos órgãos competentes e fortalecimento de mecanismos de integridade, a fim de prevenir ilícitos administrativos nas contratações. Igualmente relevante é o investimento contínuo em conscientização e responsabilização de agentes públicos e privados, para assegurar legalidade, transparência e ética nos processos licitatórios.

Figura 14 - Transparência e publicidade dos processos licitatórios

O município tem garantido a transparência e publicidade do processo conforme determina o a Lei 14.133/21?

53 respostas



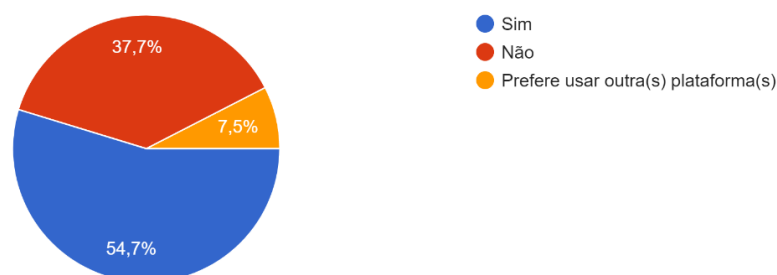
Fonte: Elaborado pelo autor (2023)

A análise gráfica dos resultados do questionário sobre transparência e publicidade dos processos municipais revela que a ampla maioria dos participantes (94,3%) percebe o cumprimento, pelo município, das diretrizes estabelecidas pela Lei nº 14.133/2021, indicando avaliação majoritariamente positiva quanto à publicidade e à transparência das contratações. Ainda assim, 5,7% dos respondentes manifestaram entendimento contrário, o que aponta para a existência de percepções críticas e possíveis fragilidades na divulgação das informações. Importa destacar que tais conclusões baseiam-se em percepções subjetivas dos entrevistados, as quais podem ser influenciadas por fatores como experiências pessoais, grau de conhecimento sobre as práticas administrativas locais e compreensão da legislação aplicável.

Figura 15 - Uso do Portal Nacional de Compras Públicas (PNCP)

O município já faz uso do Portal Nacional de Compras Públicas (PNCP)?

53 respostas



Fonte: Elaborado pelo autor (2023)

A análise gráfica indica que 54,7% dos entrevistados afirmam que o município utiliza o Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP), o que sugere uma adesão parcial ao sistema nacional; por outro lado, 37,7% declararam que o município não o utiliza, dado que pode refletir tanto eventual não implementação plena quanto desconhecimento dos respondentes acerca das rotinas e ferramentas efetivamente empregadas. Além disso, 7,5% informaram preferência por outras plataformas, o que aponta para a coexistência de alternativas tecnológicas na gestão das compras públicas, possivelmente influenciada por experiências prévias e pela usabilidade de diferentes sistemas. Em síntese, os resultados revelam um cenário heterogêneo, com uso

moderado do PNCP, parcela expressiva de não utilização (ou não conhecimento) e presença de preferências por outras soluções.

4.2 Análise quantitativa e qualitativa dos comentários dos participantes

A pesquisa examina minuciosamente o perfil dos participantes, os dados demográficos e suas opiniões sobre o ambiente de licitações. Assim, o uso da metodologia qualitativa e quantitativa melhora a compreensão dos obstáculos enfrentados:

1) Perfil dos Respondentes

1.1) Perfil dos respondentes (gênero)

a) Quantitativo: 77,4% dos participantes são homens e 22,6% são mulheres, o que indica uma representação desigual de gênero na análise.

b) Qualitativo: a disparidade de gênero pode indicar uma possível sub-representação ou desequilíbrio nas oportunidades dentro do negócio, o que pode ser explorado para promover a diversidade.

1.2) Faixa etária

a) Quantitativo: a maioria dos entrevistados (67,9%) tem entre 30 e 50 anos, o que indica uma concentração de profissionais maduros.

b) Qualitativo: a distribuição etária mostra experiência acumulada. Isso pode ajudar a lidar com as licitações.

1.3) Nível de formação acadêmica

a) Quantitativo: a maioria das pessoas (49,1%) tem uma graduação, e 43,4% desses trabalhadores também têm uma pós-graduação. Apenas 7,5% dos indivíduos concluíram o ensino médio.

b) Qualitativo: a preponderância de profissionais com formação técnica indica que eles têm o conhecimento específico necessário para trabalhar no setor e aumentar a eficiência das operações.

1.4) Tempo de experiência na área de licitações

a) Quantitativo: a experiência é considerável, com 43,4% trabalhando por mais de dez anos. Apenas 5,7% das pessoas têm mais de um ano de experiência.

b) Qualitativo: a presença de profissionais com mais de dez anos indica uma equipe qualificada capaz de lidar com os problemas da área.

2) Práticas e desafios no cotidiano das licitações

2.1) Periodicidade de contratações diretas

a) Quantitativo: aproximadamente 90,6% dos órgãos usam regularmente contratações diretas.

b) Qualitativo: a alta frequência indica que essa modalidade é preferida pelos órgãos devido à sua agilidade e menor burocracia, indicando uma adaptação às necessidades do setor.

2.2) Planejamento e organização documental

a) Quantitativo: 54,7% das pessoas acham que a falta de planejamento da secretaria demandante é um problema. Apenas 28,3% dos casos contêm toda a documentação.

b) Qualitativo: demonstra que o planejamento antecipado de licitações e a comunicação entre setores precisam ser melhorados.

2.3) Desafios no setor de licitações

a) Quantitativo: a falta de planejamento é um desafio para 43,4% das pessoas. Além disso, 30,2% mencionaram a falta de separação de funções.

b) Qualitativo: mostra a necessidade de melhorias internas e na estruturação de processos no Setor de Licitações.

2.4) Soluções propostas

a) Quantitativo: 41,5% esperam por recursos abrangentes, 34% preferem que a Lei demore mais para entrar em vigor para capacitação e 24,5% desejam apoio especializado.

b) Qualitativo: mostra que é necessário planejar e supervisionar a implementação eficaz da nova legislação.

2.5) Responsável pela fiscalização dos contratos

a) Quantitativo: aproximadamente 60,4% dos servidores têm um servidor designado para fiscalização, 20,8% são os próprios secretários e 18,9% não têm um servidor designado.

b) Qualitativo: enfatiza a importância da fiscalização para garantir que os contratos sejam cumpridos.

3) Integridade, prevenção e percepção de ilícitos

3.1) Prevenção de crimes administrativos

a) Quantitativo: 50,9% acreditam que os crimes administrativos são causados pela falta de regulamentação e orientação.

b) Qualitativo: enfatiza a necessidade de regulamentação clara e diretrizes para evitar atividades ilegais.

3.2) Participação em fraude de licitações

a) Quantitativo: 28,3% das empresas já receberam propostas que podem beneficiar alguém.

b) Qualitativo: demonstra que as práticas que são questionáveis devem ser abordadas.

3.3) Barreiras contra crimes administrativos

a) Quantitativo: 88,7% acham que a Lei 14.133/21 tornará mais difícil fazer coisas ilegais.

b) Qualitativo: sugere que a nova legislação pode prevenir crimes administrativos.

4) Transparência, publicidade e plataformas

4.1) Transparência e publicidade

a) Quantitativo: 94,3% dos indivíduos concordam com a transparência do município em relação às diretrizes da Lei 14.133/21.

b) Qualitativo: a percepção é positiva, mas a minoria insatisfeita (5,7%) enfatiza pontos que podem ser melhorados nas práticas de divulgação.

4.2) Uso do PNCP

a) Quantitativo: indica uma adesão moderada, com 54,7% utilizando o PNCP, 37,7% não utilizando e 7,5% preferindo outras plataformas.

b) Qualitativo: sinaliza a necessidade de avaliação dos motivos para não utilização do PNCP e estratégias para promover a adesão.

A análise fornece informações sobre vários aspectos do setor de licitações, incluindo o perfil dos participantes, as práticas de licitações, os obstáculos encontrados, a implementação de novas leis, a prevenção de crimes administrativos e as percepções sobre transparência e uso de certas plataformas. As conclusões da análise fornecem uma base bastante segura para o desenvolvimento de estratégias eficazes para melhorar, treinar e implementar práticas de licitações mais eficazes.

4.3 Procedimentos de coleta de dados e principais dificuldades identificadas

Ao todo, 53 participantes da pesquisa participaram ativamente da pesquisa, fornecendo informações úteis para a análise. No entanto, a participação insuficiente dos setores de licitação foi um grande problema durante a coleta de dados. Existem diversas razões que podem explicar a baixa adesão de profissionais que atuam em licitações à participação no estudo. Entre esses fatores, o caráter sensível e, em muitos casos, sigiloso das informações relacionadas às licitações pode ter inibido a cooperação dos profissionais. Soma-se a isso a sobrecarga de trabalho e a limitação de tempo disponível, aspectos que tendem a reduzir a disposição para participar de pesquisas desse tipo.

A dificuldade de encontrar respostas para setores específicos enfatiza a importância de abordagens e estratégias de engajamento mais personalizadas ao lidar com profissionais que trabalham em situações delicadas, como contratações. Embora a pesquisa tenha fornecido informações úteis, também revelou dificuldades importantes em relação à participação dos setores de licitação. Como resultado, esse obstáculo enfatiza a complexidade e a necessidade de ajustar as estratégias de coleta de dados para atender aos contextos únicos de cada área de estudo.

5. DISCUSSÃO E IMPLICAÇÕES

5.1 Comparação dos resultados da enquete com a literatura e jurisprudência

A administração pública tem priorizado a maior segurança, agilidade, transparência e qualidade nos processos de seleção de serviços e produtos. A licitação parece ser uma ferramenta vital neste contexto para atender às necessidades dos órgãos e departamentos públicos, bem como para uma gestão eficaz (Dalbosco, 2014). Diversos princípios permeiam o processo de licitação com o objetivo de garantir a competição justa e a seleção da proposta mais vantajosa. O “Princípio do Julgamento Objetivo”, de acordo com o Tribunal de Contas da União (TCU, 2010), enfatiza a importância de evitar fatores subjetivos para garantir que o julgamento seja baseado nos padrões estabelecidos no instrumento de convocação. Para garantir que os concorrentes sejam tratados de forma equitativa, o processo deve ser claro e imparcial.

O TCU (2010) afirma que a rapidez também é um princípio fundamental. O objetivo é reduzir formalidades desnecessárias, acelerar a tomada de decisões, garantir eficiência e economizar tempo. Santos (2018) afirma que a eficiência é o princípio que impulsiona os esforços de melhoria da gestão pública, resultando em serviços de maior qualidade em menor tempo e reduzindo custos por meio da desburocratização. O TCU (2010) observou que o princípio da competição permite que um maior número de competidores participe, garantindo a busca pela proposta mais vantajosa. É fundamental que os atos convocatórios não incluam requisitos que possam prejudicar a competitividade (TCU, 2010).

O planejamento, a definição do objeto, a dotação orçamentária, o estudo técnico, a pesquisa mercadológica e a elaboração do edital são partes importantes do processo licitatório interno. A transparência e a legalidade devem ser observadas em todas as etapas, e a assessoria jurídica deve examinar o edital para garantir que este esteja em conformidade com as leis vigentes (Novo, 2019; Fischer, 2021). O novo Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP), criado pela nova Lei de Licitações (Brasil, 2021), representa um grande avanço. Além de atender ao princípio da publicidade, esse portal pode servir como uma ferramenta para promover os valores de transparência, integridade e responsividade, o que contribui para uma governança pública eficaz (Furtado; Vieira, 2021).

A nova Lei de Licitações (Lei nº 14.133/2021) reformulou o regime das contratações, inclusive nas hipóteses de dispensa, reforçando a centralidade do planejamento como requisito transversal às compras públicas (Meira, 2021). Nesse contexto de reestruturação procedimental, a inversão de fases – que permite postergar a análise de habilitação – pode conferir maior racionalidade e flexibilidade à verificação documental; contudo, há quem aponte riscos, na medida em que sua aplicação inadequada pode tensionar princípios clássicos do regime

licitatório (Jerônimo, 2021). Por isso, a condução do certame deve permanecer ancorada em parâmetros constitucionais e administrativos, como o princípio da igualdade, que exige tratamento isonômico entre os licitantes (Carvalho Filho, 2008), e o julgamento objetivo, que impõe a observância estrita dos critérios previamente fixados no edital, evitando discricionariedade e surpresas no curso do procedimento (Carvalho Filho, 2008).

Mascena (2017) enfatiza o princípio da economicidade, que preceitua a necessidade de buscar o menor preço e melhores condições com o objetivo de desburocratizar e reduzir custos rapidamente. Assim, a nova Lei de Licitações é um esforço para superar os problemas e falhas da legislação anterior (César, 2018). A Lei 14.133/2021 fez grandes mudanças no campo das sanções e infrações administrativas, unindo os sistemas de punição e estabelecendo quatro sanções distintas: advertência, multa, impedimento de licitação e contratação e declaração de inidoneidade. A dosimetria da punição leva em consideração as circunstâncias agravantes, atenuantes e a implementação ou aperfeiçoamento de programas de integridade (Brasil, 2021).

Por fim, a nova Lei de Licitações representa um grande passo em direção a processos mais transparentes, eficientes e que se alinham com os princípios da administração pública. A modernização e a incorporação de instrumentos como o PNCP são etapas elementares para uma gestão pública mais eficiente e responsiva.

5.2 Reflexões sobre os desafios específicos enfrentados na implantação da Lei de Licitações 14.133/21 nas contratações diretas

A Nova Lei de Licitações (Lei 14.133/2021) foi criada com o objetivo de simplificar processos, aumentar a eficiência e aumentar a transparência nas licitações públicas. A legislação visa melhorar o processo licitatório, levando em consideração vários aspectos relevantes, não apenas o preço, introduzindo inovações como o diálogo competitivo e flexibilizando a apresentação de documentos de habilitação.

Ao relacionar esses benefícios com as contratações diretas, é evidente que a busca por métodos inovadores e a flexibilização dos documentos podem ter um impacto nessa situação também. As contratações diretas podem se beneficiar de uma abordagem mais contemporânea e eficiente ao implementar padrões de melhor custo-benefício, integrar sistemas e melhorar a pesquisa de preços. A fim de reduzir custos e aumentar a eficiência, pode-se considerar a criação de uma agência reguladora técnica, tendo em conta as particularidades regionais. Para aumentar

a transparência nas contratações diretas, é possível centralizar informações em portais oficiais como o Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP).

Assim, ao levar em consideração os efeitos prejudiciais, é evidente que a burocratização excessiva e as formalidades podem dificultar não apenas as licitações, mas também as contratações diretas. Além disso, existe o dilema entre simplificação e segurança jurídica, que deve ser equilibrado para garantir eficácia sem comprometer a integridade do processo. Assim, a necessidade de integridade em todo o processo de contratação pública é reforçada pela consideração das ações indecentes de licitantes interessados que também se aplicam às contratações diretas.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os resultados da pesquisa indicam que uma das maiores dificuldades na implantação da Lei nº 14.133/2021, especialmente no contexto das contratações diretas, reside na insuficiência de planejamento e na organização documental deficiente por parte das unidades demandantes, o que tende a gerar retrabalho, atrasos e fragilidades na formalização dos processos. Soma-se a isso a baixa adesão ao Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP), aspecto que compromete a padronização, reduz o potencial de transparência e limita a efetividade dos mecanismos de publicidade e controle previstos no novo regime. Também se observam desafios ligados ao perfil dos respondentes, como a baixa representação feminina e a predominância de profissionais em faixas etárias mais maduras, elementos que podem sinalizar barreiras estruturais à diversidade e à renovação de conhecimentos no setor.

Diante desse quadro, recomenda-se priorizar ações de capacitação e conscientização sobre os requisitos e rotinas introduzidos pela Lei nº 14.133/2021, com foco na fase interna das contratações, na elaboração de documentos de planejamento e na conformidade procedimental. O fortalecimento de uma cultura institucional de transparência e integridade, aliado ao incentivo efetivo ao uso do PNCP, tende a elevar a eficiência operacional, melhorar a rastreabilidade dos atos e reforçar a aderência às exigências legais, mitigando riscos de irregularidades. Além disso, é pertinente fomentar medidas organizacionais que ampliem a participação de mulheres e de profissionais mais jovens, contribuindo para maior diversidade, circulação de competências e inovação na gestão das contratações públicas.

Em síntese, este estudo oferece uma leitura sistematizada das dificuldades percebidas na implementação da Lei nº 14.133/2021 nas contratações diretas, produzindo subsídios úteis tanto para gestores públicos quanto para o aperfeiçoamento de práticas administrativas. Ao apontar obstáculos recorrentes e propor direções de enfrentamento, a pesquisa contribui para o aprimoramento dos processos de contratação, para o fortalecimento da transparência e para a promoção de uma administração pública mais eficiente, ética e responsiva às demandas sociais, em consonância com os princípios que regem a atuação estatal.

REFERÊNCIAS:

ADRIANO, Paulo Roberto. *Introdução*. RASOTO, Vanessa Ishikawa. LIMA, Isaura Iberton. **INTERFACES ENTRE LICITAÇÃO E GOVERNANÇA PÚBLICA**. Tourism & Management Studies, vol. 2, 2013, pp. 685-692. Universidade do Algarve Faro, Portugal. Disponível em <chrome-extension://efaidnbnmnibpcajpcgclclefindmkaj/https://www.redalyc.org/pdf/3887/388743875025.pdf>. Acesso em 27 de outubro de 2023.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília: Casa Civil, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em 02 de novembro de 2023.

BRASIL. Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002. **Institui, no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, nos termos do art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns, e dá outras providências**. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/2002/L10520.htm. Acesso em 27 de outubro de 2023.

BRASIL. Lei 14.133, de 1º de abril de 2021. **Lei de Licitações e Contratos Administrativos**. Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/14133.htm. Acesso em 15 de outubro de 2023.

BRASIL. Lei 8.666, de 21 de junho de 1993. **Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração**

Pública e dá outras providências. Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm. Acesso em 02 de novembro de 2023.

CÉSAR, Ricardo Hamerski. **Colapso das licitações públicas: os riscos das contratações.** 2018. Disponível em <https://claudioavila.com.br/colapso-das-licitacoes-publicas-os-riscos-das-contratacoes/>. Acesso em 25 outubro 2023.

DALBOSCO, Adriana Pinheiro Ewerton. **A importância da licitação quanto procedimento.** Revista Jus Navigandi, dez. 2014. Disponível em: < <https://jus.com.br/artigos/34830/a-importancia-da-licitacao-quanto-procedimento> >. Acesso em: 27 nov. 2023.

FIUZA, Eduardo Pedral Sampaio. MEDEIROS, Bernardo Abreu. **A agenda perdida das compras públicas: rumo a uma reforma abrangente da lei de licitações e do arcabouço institucional.** Texto para discussão, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, Brasília, 1990- ISSN 1415-4765. Disponível em chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/3362/1/td_1990.pdf . Acesso em 01 de novembro de 2023.

FISCHER, Carlos Felipe *et al.* **A nova lei de licitações: inovações legislativas e percepções dos servidores que atuam com licitações no município de Guaramirim/SC.** TCC (Graduação) – Curso de graduação em Administração Pública, Departamento de Ciências da Administração, Universidade Federal de Santa Catarina, Jaraguá do Sul, 2021. Disponível em < <https://repositorio.ufsc.br/bitstream/handle/123456789/225224/TCC.pdf?sequence=1&isAllowed=y> >. Acesso em: 09 nov. 2023.

FURTADO, Monique Rocha; VIEIRA, James Batista. **Portal Nacional de Contratações Públicas: uma nova lógica jurídica, gerencial e econômica para a Lei de Licitações e Contratos.** 2021. Disponível em <<http://www.novaleilicitacao.com.br/2021/05/13/portal-nacional-de-contratacoes-publicas-uma-nova-logica-juridica-gerencial-e-economica-para-a-lei-de-licitacoes-e-contratos/>> Acesso em 27 de nov. 2023.

DE ANDRADE JÚNIOR, Edimário Freitas. Epítome sobre a licitação como instrumento da corrupção. **Revista Controle - Doutrina e Artigos**, Fortaleza, CE, Brasil, v. 16, n. 2, p. 402-422, 2019. DOI: 10.32586/rcda.v16i2.481. Disponível em:

<https://revistacontrole.tce.ce.gov.br/index.php/RCDA/article/view/481>. Acesso em: 27 nov. 2023.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso De Direito Administrativo**. 11^a ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015.

JERÔNIMO, Bruno de Sá; ARENAS, Marlene Valério dos Santos. Vantagens e desvantagens das novas modalidades de licitação com advento da Lei nº 14.133/2021. **Revista Brazilian Journal of Development**, Curitiba, v. 7, nº 12, p. 112998-113009, dez/2021.

Lei nº12.846, de 1 de agosto de 2013. **Dispõe sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira, e dá outras providências.** Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/112846.htm. Acesso em 02 de novembro de 2023

MEIRELLES, H. L. **Direito Administrativo Brasileiro**. 41^a ed. São Paulo: Malheiros, 2015.

NAHMÍAS, Pablo da Silva; FERREIRA, Edson Douglas Costa; KATO, Ricardo Bentes. **A importância do projeto básico e do termo de referência para o processo licitatório da administração pública.** Revista Científica Semana acadêmica, v. 48, 2013.

NIEBUHR, Joel de Menezes. LAHOZ, Rodrigo Augusto Lazari. SCHRAMM, Fernanda Santos. et al. **Nova Lei De Licitações E Contratos Administrativos**. 1^a ed. Portal Zênite, 2020. E-book.

MEIRA, Leonardo Mota. Dispensa de licitação na nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos - Lei nº 14.133/2021: A vontade do gestor e a necessidade de planejamento. **Revista Jus Navigandi**, ISSN 1518-4862, Teresina, ano 26, n. 6503, 2021. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/90095>>. Acesso em: 30 nov de 2023.

MASCENA, Emanuel. **Licitação conceito e finalidade**. 2017. Disponível em <https://dremanuelmascena.jusbrasil.com.br/artigos/437367557/licitacao-conceito-e-finalidade>. Acesso em 11 nov. 2023.

NOVO, Benigno Núñez. Licitações e contratos administrativos. **Revista Jus Navigandi**, mar. 2019. Disponível em: < <https://jus.com.br/artigos/72728/licitacoes-e-contratos-administrativos> >. Acesso em: 09 nov. 2023.

SANTOS, Erika Farias dos. **Licitação como ferramenta de controle na gestão pública: dificuldades, limitações e avanços**. TCC (Especialização) - Curso de Especialização em Gestão Pública da Universidade Federal de São João Del-Rei, Matão, 2018. Disponível em < http://dspace.nead.ufsj.edu.br/trabalhospublicos/bitstream/handle/123456789/158/Erika%20Farias%20dos%20Santos%20_Trabalho%20Final.pdf?sequence=1&isAllowed=y >. Acesso em: 22 nov. 2023.

TCU. Tribunal de Contas da União. **Licitações e Contratos: orientações e jurisprudência do TCU**. Brasília: TCU, Secretaria-Geral da Presidência: Senado Federal, Secretaria Especial de Editoração e Publicações, 2010.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Gênero dos entrevistados.....	35
Figura 2 - Faixa etária dos entrevistados.....	35
Figura 3 - Nível de formação acadêmica.....	36
Figura 4 - Tempo de experiência na área de licitações	37
Figura 5- Periodicidade de realização de contratações diretas	37
Figura 6 - Planejamento das secretarias municipais	38
Figura 7 - Organização documental das secretarias municipais	38
Figura 8 - Desafios enfrentados pelo Setor de Licitações	39
Figura 9 - Possíveis solução para a implantação da Lei 14.133/2021	40
Figura 10 - Responsável pela fiscalização das contratações	40
Figura 11 - Opinião pessoal dos participantes sobre os principais desafios da Lei 14.133 diante de crimes administrativos.	41
Figura 12 - Participação em fraude de licitações.....	41
Figura 13 - Barreiras contra crimes administrativos perante a Lei 14.133/21	42
Figura 14 - Transparência e publicidade dos processos licitatórios.....	42
Figura 15 - Uso do Portal Nacional de Compras Públicas (PNCP).....	43

APÊNDICE – QUESTIONÁRIO

01) Qual é o seu gênero?

- a. Masculino
- b. Feminino
- c. Prefiro não responder

02) Qual é a sua idade?

- a. Menos de 30 anos
- b. 30-50 anos
- c. Mais de 50 anos
- d. Prefiro não responder

03) Há quanto tempo você trabalha com licitações e contratos públicos?

- a. Menos de 1 ano
- b. 1-5 anos
- c. 5-10 anos
- d. Mais de 10 anos

04) Qual é o seu nível de formação acadêmica?

- a. Ensino Médio
- b. Graduação
- c. Pós-graduação (especialização, mestrado)

05) Você participou de cursos de capacitação ou treinamentos relacionados à nova Lei 14.133/21?

- a. Sim
- b. Não

06) Com que frequência seu órgão realiza contratações diretas?

- a. Raramente
- b. Regularmente
- c. Frequentemente

07) Quantas contratações diretas foram realizadas desde a implementação da Lei 14.133/21?

- a. Menos de 20
- b. 20-50
- c. Mais de 50
- d. A lei 14.133/21 ainda não foi regulamentada no meu município

08) Quais são os principais benefícios percebidos pelos participantes em relação à Lei 14.133/21?

- a. Redução de burocracia
- b. Maior transparência e publicidade
- c. A lei 14.133/21 ainda não foi regulamentada no meu município

09) Com a regulamentação da Nova Lei de Licitações você acha que a questão do planejamento por parte da secretaria demandante irá acontecer?

- a. Sim, haverá planejamento
- b. Não, acredito que no sentido de planejamento nada irá mudar

10) Quais desafios específicos você enfrentou ao aplicar os novos procedimentos da Lei 14.133/21 em contratações diretas?

- a. Adequação dos processos internos
- b. Falta de planejamento pela secretaria demandante

c. Falta de segregação de função, pois apesar da lei estar em vigor no meu município o Setor de Licitações é responsável por fazer todo o processo desde o início ao fim.

d. A lei 14.133/21 ainda não foi regulamentada no meu município

11) Houve dificuldades na adaptação da equipe de apoio à nova legislação? Se sim, quais foram as principais?

a. Falta de capacitação

b. Resistência à mudança por parte do gestor do município

c. Não houve dificuldade

12) Quais ações ou recursos você acredita que seriam mais eficazes para superar as dificuldades na implantação da Lei 14.133/21 em contratações diretas?

a. Treinamentos mais abrangentes

b. Orientação/consultoria especializada

c. Regulamentação da Lei 14.133/21 de forma integral e sua aplicação a longo prazo até de fato entrar em vigor para a mudança ser lenta, gradual e segura.

c. Outras (especificar)

13) O município tem garantido a transparência e publicidade do processo conforme determina o a Lei 14.133/21?

a. Sim

b. Não

14) O município já faz uso do Portal Nacional de Compras Públicas (PNCP)?

a. Sim

b. Não

c. Prefere usar outra(s) plataforma(s) (especificar)

15) Qual autoridade realiza a fiscalização das contratações diretas?

- a. Secretário(a)
- b. Servidor designado.
- c. Ainda não há designação.

16) O seu município regulamentou ou pretende regulamentar a Nova Lei de Licitações e Contratos com base na realidade do órgão ou de outro município?

- a. Pretende regulamentar conforme a realidade do meu município
- b. Pretende pegar o decreto de outro município e apenas regulamentar sem se atentar as peculiaridades e realidades do meu município
- c. O meu município ainda não sabe como prosseguir

17) O Agente de Contratação ou Equipe de Apoio costuma receber a documentação completa (DFD, ETP, Termo de Referência, Pesquisa de Mercado, Mapa de Risco, Justificativa da Contratação, Documentos de Habilitação), por parte da secretaria requisitante para dar impulso ao processo de contratação direta?

- a. Sim, a documentação vem completa
- b. Não, a documentação vem incompleta
- c. Na grande das vezes não chega nenhum documento e o Setor de Licitações precisa resolver, pois o serviço ou a aquisição já foi realizado.

18) O gestor (prefeito) apresenta empenho e comprometimento na regulamentação na Nova Lei de Licitações e Contratos no órgão?

- a. Sim, o gestor sempre buscou agir da forma mais célere e coerente possível para regular a Lei 14.133/21
- b. Não, estou inseguro(a)

19) Na sua opinião, quais são as principais implicações em relação à responsabilização de agentes públicos por crimes administrativos em licitações, de acordo com a nova lei?

- a. Maior proteção aos agentes públicos contra acusações infundadas.

b. Reforço na responsabilização dos agentes públicos por condutas ilícitas.

c. A lei não aborda a responsabilização de agentes públicos.

20) Na sua opinião, que medida a Lei 14.133/21 busca promover a eficiência e a economia nas contratações públicas?

a. Prioriza a rapidez na contratação em detrimento da economicidade.

b. Estabelece mecanismos para garantir a eficiência e a economia nas contratações.

c. Não se preocupa com a eficiência e a economia nas contratações.

21) Na sua opinião, quais são os principais desafios enfrentados na implementação da Lei 14.133/21 no que diz respeito à prevenção de crimes administrativos?

a. Falta de regulamentação e orientação clara.

b. Excesso de burocracia e controle.

c. Ausência de interesse na prevenção de crimes administrativos.

22) Você já recebeu alguma proposta para beneficiar algum fornecedor?

a. Sim

b. Não

23) Na sua opinião, a Lei 14.133/21 irá dificultar ou facilitar as fraudes nas licitações dos fornecedores vencedores, uma vez que antes de começar o processo licitatório já se sabe quem ganhou?

a. Dificultar

b. Facilitar

Sobre os autores:

Nivanildo Pereira Filho | E-mail: pereiranivanildofilho@gmail.com

Acadêmico de Direito na Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN/CERES). Atuou como estagiário na Procuradoria do Município de Timbaúba dos Batistas/RN. Atuou também como Subcoordenador de Patrimônio de bens móveis, imóveis e arquivos. Membro da Comissão Permanente de Licitações (CPL).

Rogério de Araújo Lima | E-mail: rogerio.lima.1@ufrn.br

Possui Graduação em Direito (UFPB), Especialização em Direito Tributário (UNIDERP), Mestrado em Ciências Jurídicas (UFPB) e Doutorado em Educação (UFPB). Atua na área do Direito Público, com ênfase nos direitos tributário, administrativo, educacional e humanos. Tem desenvolvido estudos também no campo da História da Educação.

As políticas públicas e a relevância da ação compartilhada entre sociedade civil e estado na concretização dos direitos sociais

Public policies and the relevance of shared action between civil society and the state in realizing social rights

Luiza Tuma da Ponte Silva⁵

Centro Universitário do Pará (PPGD-CESUPA). Advogada, Mestre em Direito e Analista de Procuradoria/PGEPA. Belém (PA). Brasil

Ana Elizabeth Neirão Reymão⁶

Centro Universitário do Pará (PPGD-CESUPA). Economista (UFPA), Doutora em Ciências Sociais (UnB), Mestre em Economia (UNICAMP). Professora do Programa de Pós-Graduação em Direito, Políticas Públicas e Desenvolvimento (PPGD) do CESUPA. Professora da Faculdade de Economia da UFPA. Belém (PA). Brasil.

RESUMO

O objetivo do artigo é discutir a contribuição da sociedade civil na construção de políticas públicas e efetivação dos direitos sociais. Esses direitos demandam condutas positivas do Estado e, no processo de construção de políticas públicas, a atuação conjunta entre Estado e atores sociais, vislumbrada por diversos instrumentos legalmente previstos, é essencial. O mesmo se repete em outras fases do ciclo dessas políticas, cuja razão da existência deve ser a concretização dos mencionados direitos. Metodologicamente, a pesquisa é, quanto aos objetivos, exploratória, sendo a abordagem qualitativa, tendo o levantamento bibliográfico e documental como procedimentos. Uma das principais conclusões apresentadas é a de que a participação de atores sociais contribui para melhorar e construir políticas públicas no sentido de concretizar direitos sociais, frutos de conquistas históricas e que refletem as necessidades básicas dos cidadãos.

PALAVRAS-CHAVE:

Direitos Sociais. Ação Compartilhada. Sociedade Civil. Estado. Políticas Públicas.

ABSTRACT

The paper discusses the contribution of civil society to construct public policies and to the enforcement of social rights. These rights demand positive conduct from the State and is essential, in the building of public policies, joint action between the State and social actors, envisioned by several legally envisaged instruments. The same with other phases of the cycle of these policies, whose reason for existence must be the realization of the aforementioned rights. Methodologically, the research is exploratory in terms of objectives, with a qualitative approach, with bibliographic and documentary surveys as procedures. One of the main conclusions presented is that the participation of social actors contributes to improving and building public policies in the sense of realizing social rights, the fruit of historical achievements and that reflect the basic needs of citizens.

KEYWORDS:

Social Rights. Shared Action. Civil Society. State. Public Policies.

⁵ Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-4833-9797>.

⁶ Orcid: <https://orcid.org/0000-0001-5124-6308>.

1. INTRODUÇÃO

A Constituição Federal, em seu art. 6º, traz em seu texto rol de direitos sociais dos cidadãos a serem assegurados pelo Estado, a saber: saúde, educação, trabalho, lazer, segurança, previdência social, proteção à maternidade e à infância, assistência aos desamparados e moradia.

Diante da riqueza de direitos sociais previstos na Carta Magna, é incumbência do Estado a elaboração, execução, avaliação e monitoramento de políticas públicas, no intuito de efetivá-las de acordo com os comandos e diretrizes constitucionais.

Ocorre que a responsabilidade pela implementação dos direitos sociais não é unicamente estatal, uma vez que deve ser dada a devida importância à participação da sociedade civil, a fim de que se alcance, de forma material, o Estado Democrático de Direito, insculpido no art. 1º da Constituição Federal.

Nesse sentido, o objetivo do artigo é discutir a contribuição da sociedade civil na construção de políticas públicas e efetivação dos direitos sociais. O problema de pesquisa indaga: de que forma a participação dos atores sociais contribui no processo de construção de políticas públicas e na concretização de direitos sociais?

Metodologicamente, a pesquisa aqui apresentada é, quanto aos objetivos, exploratória, visando proporcionar maior familiaridade com o problema investigado, explicitá-lo e construir hipóteses sobre a relação entre atores sociais, políticas públicas e efetivação dos direitos sociais. A abordagem é qualitativa e, como procedimentos, foi usado o levantamento bibliográfico e documental sobre o tema.

O artigo está dividido em cinco seções. A primeira trata dos direitos sociais e sua previsão constitucional, destacando sua relevância. Na seção seguinte tem-se uma breve discussão sobre políticas públicas. Após, discute-se a contribuição da sociedade civil na construção de políticas públicas. Na última seção, apresentam-se as considerações finais do estudo.

2. OS DIREITOS SOCIAIS DA CARTA MAGNA BRASILEIRA

Os direitos fundamentais são uma categoria jurídica constitucionalmente positivada e direcionada à proteção da dignidade humana, nos moldes do art. 1º, III da Carta Magna, e são caracterizados por sua natureza poliédrica, uma vez que tutelam os direitos e garantias individuais, direitos econômicos, sociais e culturais e ainda, direito à fraternidade e

solidariedade, no intuito de erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais.

A natureza multifocal dos direitos fundamentais e suas relações horizontal e vertical são destacadas por Alexandre Sanson:

A expressão direitos fundamentais encerra, desse modo, uma multiplicidade de significados, produto do acréscimo progressivo e qualitativo dos direitos que vinculam e direcionam, para sua proteção e atendimento, a organização e funcionamento estatal, devendo ser observada as relações verticais clássicas, entre indivíduo e Poder Público, mas também as horizontais, entre particulares, porém nem sempre com o mesmo alcance e mesmo conteúdo (Sanson, 2013, p. 119).

Do ponto de vista histórico, lembra o autor que os direitos sociais, ao lado dos direitos econômicos e culturais, são provenientes de reivindicações populares, tendo como objetivo medidas do Estado tendentes a elidir injustiças provocadas pelos efeitos perversos das práticas exploratórias e excludentes, buscando a dignificação da pessoa humana e o melhoramento equânime de suas potencialidades.

Essas reivindicações, então, imprimem o dever de prestações positivas no âmbito coletivo e a expansão dos serviços públicos, instando a atuação estatal adentrar em áreas que não eram de atuação originalmente suas. Nesse contexto, os direitos fundamentais assumem uma dimensão institucional, uma vez que destacam a forma de ser e agir do Estado, especialmente quando se trata de direitos prestacionais, os quais exigem uma conduta positiva estatal, como é o caso dos direitos sociais, destacados por Mendes e Branco:

Os chamados direitos a prestações materiais recebem o rótulo de direitos a prestação em sentido estrito. Resultam da concepção social do Estado. São tidos como os direitos sociais por excelência. Estão concebidos com o propósito de atenuar desigualdades de fato na sociedade, visando ensejar que a libertação das necessidades aproveite ao gozo da liberdade efetiva por um maior número de indivíduos. O seu objeto consiste numa utilidade concreta (bem ou serviço) (Mendes; Branco, 2016, p. 159).

São, portanto, direitos que implicam em atuação do Estado para garantir o acesso a determinado bem ou serviço, cobrando uma ação jurídica positiva do Estado, uma ação fática determinada a possibilitar a efetivação de tais direitos. Então, a partir disso, é dever estatal a eleição de meios que garantam o cumprimento dos mesmos.

É importante destacar que tais direitos são *erga omnes*, uma vez que não são restritos de classe individual ou grupo, pelo contrário, sua aplicabilidade é coletiva, geral, buscando enviar um tratamento isonômico e digno à sociedade, sem distinções. Nesse sentido, conforme explana Sanson (2013, p. 121), a generalidade é sua característica determinante, sendo todas as

pessoas portadoras de tais direitos e o Estado obrigado a garanti-los, devendo observar as situações fáticas, as quais requerem direitos especiais e baseados em uma validade moral, fortalecida por sua positivação.

Do ponto de vista subjetivo, os direitos sociais são verdadeiras garantias ao exercício de liberdades individuais, e, no plano objetivo, cabe ao Estado o dever de tornar reais os objetivos e diretrizes previstos na Constituição Federal.

A ordem constitucional vigente positivou, em seu Título II, direitos humanos como direitos e garantias fundamentais, de aplicação imediata, sem distinção de qualquer natureza, devendo o Estado garantir a todos a inviolabilidade do direito à liberdade, à vida, à segurança, à igualdade e à propriedade, como versa seu artigo 5º (Brasil, 1988).

Ela estabeleceu no país um modelo que demanda a correção de problemas sociais, tornando os direitos sociais à educação, à alimentação, à saúde, à moradia, ao trabalho, ao transporte, ao lazer, à segurança, à previdência social, à proteção à maternidade e à infância, deveres do Estado brasileiro, na forma do artigo 6º (Brasil, 1988).

No entanto, em que pese a responsabilidade estatal na prestação de tais direitos, a sociedade civil também está vinculada a estes, conforme se observa, por exemplo, na determinação do art. 229 da Constituição Federal, o qual enuncia que “os pais têm o dever de assistir, criar e educar os filhos menores, e os filhos maiores têm o dever de ajudar e amparar os pais na velhice, carência ou enfermidade”.

Nesse contexto, entende-se como imprescindível a participação de particulares na criação e implementação das multifacetadas e interdisciplinares políticas públicas relacionadas à realização de direitos sociais, uma vez que aquelas representam um meio de concretização destes.

3. ENTENDENDO POLÍTICAS PÚBLICAS

As políticas públicas se apresentam como ferramenta para alcance dos mais variados fins dentro de um Estado Democrático de Direito, como a proteção e efetivação dos direitos sociais constitucionalmente previstos. Assim, diante de sua fundamentalidade e direta relação com o princípio da dignidade da pessoa humana e da isonomia, a construção de políticas públicas tem sido, na literatura especializada, a eles associada, como se vê no trecho a seguir:

A percepção dessa evolução evidencia que a fruição dos direitos humanos é uma questão complexa, que vem demandando um aparato de garantias e medidas concretas do Estado que se alarga cada vez mais, de forma a disciplinar o processo social, criando modos de institucionalização das relações sociais que neutralizem a força desagregadora e excludente da economia capitalista e possam promover o desenvolvimento da pessoa humana (Bucci, 2006. p. 4).

Nesse sentido, Assis e Vedovato (2020, p. 18) destacam que a legitimidade conferida às leis que cuidam de políticas públicas está no fato de estarem diretamente vinculadas a um propósito para além da garantia de regras de convivência, qual seja, a busca do bem comum. Portanto, as políticas públicas assumem um verdadeiro compromisso social perante sociedade no sentido de assegurar a concretude dos direitos sociais.

Dessa forma, os direitos sociais proclamam a intervenção estatal mediante prestações positivas, sendo as políticas públicas assim definidas por Maria Paula Dallari Bucci:

Política pública é o programa de ação governamental que resulta de um conjunto de processos juridicamente regulados – processo eleitoral, processo de planejamento, processo de governo, processo orçamentário, processo legislativo, processo administrativo, processo judicial – visando coordenar os meios à disposição do Estado e as atividades privadas, para a realização dos objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados (Bucci, 2006. p. 39).

Políticas públicas, então, podem ser entendidas como programas de ação estatal destinados a realizar os direitos a prestações, seja diretamente, seja pela organização, definição de normas e de procedimentos para esse fim. Dessa forma, faz-se importante destacar o papel do direito na conformação e consolidação das políticas públicas, uma vez que é sobre ele que se assenta o quadro institucional no qual estas atuam (Bucci, 2006, p. 37). Elas decorrem do reconhecimento desses direitos, demandando ações para sua realização e estruturação (Smanio, 2013, p. 8.).

A definição de política pública apresentada por Celina Souza (2006, p. 26) destaca a questão da democracia: (...) 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 (...)."

Nessa perspectiva, as políticas públicas devem ser entendidas como o “Estado em ação” que, em sociedades modernas, de natureza complexa, constroem paradigmas, referenciais, matrizes cognitivas e normativas intelectuais que determinam, segundo Muller

(2004, p. 11): “(...) ao mesmo tempo, os instrumentos graças aos quais as sociedades agem sobre elas mesmas e os espaços de sentido no interior das quais os grupos sociais vão interagir”.

Nesse sentido, as políticas públicas implicam a necessidade de se observar diferentes formas de interação entre Estado e sociedade, identificar as relações existentes entre os diversos atores nela envolvidos e compreender a dinâmica da ação pública.

A definição apresentada por Secchi (2012, p. 2) é interessante: “(...) uma política pública é uma orientação à atividade ou à passividade; as atividades ou passividades decorrentes dessa orientação também fazem parte da política pública e resposta a um problema público”. Como se vê, o autor destaca a ideia de política pública como ação ou inação, enfrentamento ou negligência. Destaca também que seu estabelecimento requer um problema entendido como coletivamente relevante.

Por problema, Secchi (2012, p. 44.) entende a “discrepância entre o *status quo* e uma situação ideal possível”, isso é, a diferença entre aquilo que é e o que se desejaria que fosse a situação pública. Identificá-lo, explica o autor, envolve percebê-lo, delimitá-lo e avaliar a possibilidade de solucioná-lo.

É nesse contexto que os atores envolvidos nas políticas públicas merecem destaque, uma vez que elas envolvem inúmeros indivíduos, grupos, movimentos, partidos e organizações que nelas influenciam, seja no processo de construção, implementação ou qualquer fase de seu ciclo⁷. Toda política pública envolve interesses diversos e é muito importante compreender como esses atores interagem e como isso pode melhorar e fortalecer o investimento de recursos públicos e, principalmente, alcançar os objetivos de bem-estar social constitucionalmente definidos.

Em uma sociedade democrática, essa ação envolve um conjunto de atores; está relacionada aos poderes políticos e, na hipótese de omissão ou abuso, pode ser judicialmente pleiteável, conforme explica Sanson:

Verifica-se, ainda, que o incremento de tais direitos encadeia a proliferação de políticas públicas, repercutindo nos recursos orçamentários e na discricionariedade administrativa para seu implemento, eis que há vinculação às normas programáticas. As políticas públicas são, portanto, atividade do Estado, primordialmente dos poderes políticos, mas que, excepcionalmente, podem

⁷ O ciclo das políticas públicas envolve uma série de etapas, como formulação, execução, avaliação, fiscalização e controle. Não há, entretanto, na literatura especializada, um consenso sobre quantas e quais seriam essas etapas. Uma referência a ser consultada sobre o tema é: DUARTE, Clarisse Seixas. O ciclo das políticas públicas. In: SMANIO, Gianpaolo Poggio. BERTOLIN, Patrícia Tuma Martins. **O Direito e as Políticas Públicas no Brasil**. São Paulo: Atlas, 2013.

ser judicialmente sindicáveis, se, configurado abuso ou omissão, houver violação aos direitos fundamentais, o que se intitula justiciabilidade dos direitos sociais (Sanson, 2013, p. 122.).

Assim, sua construção, ou em qualquer de suas etapas – não estanques e não lineares – está relacionada à materialização de direitos, sendo muito importante que seja acompanhada pela sociedade civil.

Trata-se de um tema relevante e que, em um Estado Democrático Social e de Direito, no qual a cidadania e a efetivação dos direitos fundamentais precisam levar em consideração os objetivos sociais, deve ser enfrentado com prioridade (Smanio, 2013, p. 6).

Assim, em que pese o protagonismo estatal neste campo, o Estado não detém a exclusividade de sua construção, dependendo, portanto, de uma comunicação constante com os destinatários, de modo a captar suas necessidades e garantir o rol de direitos sociais plasmados expressamente na Constituição Federal. Quer dizer, o Estado deve interagir com as forças sobrevindas da sociedade, a qual visa respostas concretas e eficazes aos anseios comunitários.

Portanto, para que os direitos sociais sejam efetivos, uma administração pública participativa é de extrema importância. A composição de uma atuação conjunta entre o setor público e a sociedade civil é determinante para que, a partir disso, se consiga implantar um tratamento isonômico entre os brasileiros, mitigar as desigualdades sociais e regionais e implantar um sistema democrático participativo em sua plenitude baseado no princípio da dignidade da pessoa humana.

4. A CONTRIBUIÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL NA CONSTRUÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

As políticas públicas são elaboradas e executadas pelo ente público, contudo, não se pode olvidar da relevância da participação da sociedade civil em sua construção. A sociedade atual é multifacetada, marcada pela pluralidade e pela diversidade. Assim, é de grande relevância que o Estado possa atender esta demanda plúrima e complexa da melhor forma, em atenção à singularidade dos cidadãos, com respaldo à dignidade de cada pessoa.

Como já referido, o estudo das políticas públicas entendidas como o “Estado em ação”, conforme Muller e Surel (2004, p. 11), exige observar a lógica existente nas diferentes formas

de interação entre Estado e sociedade e identificar as relações existentes entre os diversos atores.

Isso requer reconhecer as diferentes formas de manifestação e de influência nas decisões e ações públicas, uma vez que os destinatários das políticas públicas podem contribuir em todas as fases do seu ciclo, seja na formulação, execução, avaliação, fiscalização ou controle. Essa constante intermediação entre o administrador e a sociedade civil, ou seja, o cidadão, consegue encurtar a distância entre as suas necessidades e as políticas públicas.

Sanson (2013, p. 122.) destaca a importante influência de atores sociais nos ciclos que levam à tomada de decisão, havendo, no Brasil, previsões constitucionais de participação popular, por meio de organizações representativas, na formulação de políticas públicas e no controle de ações de assistência social em todos os níveis, na forma de audiências públicas com entidades da sociedade civil, por exemplo. É o que estipulam o art. 204, II da Carta Magna, bem como o art. 58, §2º, II:

Art. 204. As ações governamentais na área da assistência social serão realizadas com recursos do orçamento da seguridade social, previstos no art. 195, além de outras fontes, e organizadas com base nas seguintes diretrizes:

(...)

II - participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis.

Art. 58. O Congresso Nacional e suas Casas terão comissões permanentes e temporárias, constituídas na forma e com as atribuições previstas no respectivo regimento ou no ato de que resultar sua criação.

(...)

§ 2º Às comissões, em razão da matéria de sua competência, cabe:

(...)

II - realizar audiências públicas com entidades da sociedade civil; (Brasil, 1988).

Além destas formas de interação supramencionadas, outras também podem ser incorporadas pelos atores sociais, fiscalizando cada uma das etapas do ciclo, fomentando ideias por meio de grupos de pressão ou efetuando coleta de informações.

Nesse contexto, importante reconhecer a existência de grupos de pressão, cujas ações, no âmbito político, refletem a importância da sociedade civil organizada na realização das aspirações dos governados:

A presença dos grupos de interesse afasta a ideia de uma sociedade atomizada, completando o molde liberal individualista de participação com a possibilidade permanente de ação coletiva, e trazem consigo importantes encargos, como os de coordenação, em meios sociais abertos, e de legitimação de decisões políticas, pois além de destinatários, são propulsores de influxos no processo criativo; sendo inerentes ao Estado Democrático de Direito, que sob um dissenso

consentido, reconhece a diversidade de valores, interesses e expectativas que se manifestam e concorrem na esfera pública (Sanson, 2013, p. 127).

Os movimentos sociais e agrupamentos contemplam a reunião de heterogêneos segmentos da sociedade, construindo assim novos espaços e canais de diálogo e debate de políticas públicas, evidenciando o viés democrático e participativo destas e demandando uma atuação conjunta entre Estado e sociedade civil para a concretização dos direitos sociais.

Dessa forma, as políticas públicas funcionam como verdadeiros instrumentos de união e empenho, em torno de objetivos comuns, que passam a estruturar uma coletividade de interesses, se tornando, portanto, uma ferramenta de planejamento, racionalização e participação popular (Pinheiro; Palhares, 2018, p. 90).

Note-se que a própria Constituição Federal elegeu mecanismos que asseguram a participação compartilhada entre ambos, o que materializa a democracia participativa e o Estado Democrático de direito.

Com efeito, cumpre ressaltar, ainda, o caso da ADI 3510, que buscava a declaração de inconstitucionalidade do art. 5º e parágrafos da Lei nº 11.105, de 24 de março de 2005 (Lei de Biossegurança). Por se tratar de questão delicada e complexa, principalmente por trazer à tona o início da vida, bem como levantar o descarte de células-embrionárias, o Supremo Tribunal Federal (STF) convocou audiência pública, em abril de 2007, de modo que fossem dados maiores subsídios para deliberar sobre o caso. Nesse sentido, Medeiros explica:

É indiscutível que a realização, pelo Supremo Tribunal Federal, da primeira audiência pública de sua história representou mais um sinal de abertura do procedimento de interpretação constitucional, dado que, mediante a participação dos experts indicados pelo autor, pelos requeridos e pelos amici curiae, a Corte Constitucional brasileira assegurou a efetiva participação da sociedade organizada no processo de fiscalização da higidez constitucional do artigo 5º e parágrafos da Lei de Biossegurança. (...) De se referir que a possibilidade de a sociedade civil influir na opinião dos Ministros do Supremo Tribunal Federal é, sem dúvida, um fator de legitimação ainda maior das decisões da Corte Suprema, notadamente daquelas que tenham por objeto a concretização dos chamados direitos fundamentais (Medeiros, 2020).

Outro caso de participação social na esfera do Poder Judiciário foi, em maio de 2009, a convocação, pelo STF (Brasil, 2020), de audiência pública para tratar sobre a judicialização do direito à saúde. Na oportunidade, foram ouvidas mais de 50 (cinquenta) especialistas e tais contribuições foram de grande relevância no julgamento dos processos de competência da Presidência que versam sobre o direito à saúde.

Ademais, em novembro de 2016, foi realizada audiência pública das Comissões de Constituição e Justiça e as de assuntos econômicos no Senado Federal para debater sobre a Proposta de Emenda à Constituição 55/2016, também conhecida como “PEC do Teto de Gastos Públicos” (Brasil, 2020), a qual limita os gastos federais à inflação do ano anterior, no intuito de restaurar o equilíbrio fiscal. Diversos economistas apresentaram divergências em relação a efeitos sociais da PEC, a qual foi, posteriormente, aprovada.

Ressalte-se ainda que em abril de 2023 aconteceu reunião do grupo de trabalho para debater a reforma tributária, com a finalidade de analisar a PEC nº 45/2019, que altera o Sistema Tributário Nacional (Agência Brasil, 2023), tendo sido em julho de 2023 a reforma tributária aprovada na Câmara Federal (Agência Brasil, 2023).

Nesse contexto, verifica-se que cada uma das audiências públicas supramencionadas versava sobre assuntos específicos, e a sociedade, representada por especialistas naquela área de atuação, pôde dar sua contribuição nos temas que estavam em pauta, os quais possuem grande repercussão em âmbito nacional.

Importante destacar também o interessante canal disponibilizado no sítio do Senado Federal na Internet (Brasil, 2020), no qual a sociedade civil pode propor e apoiar ideias legislativas que podem virar leis. O site informa também as ideias que foram efetivamente transformadas em projeto de lei ou PEC, bem como, as ideias mais populares. Desta forma, é aberto um espaço para que os indivíduos manifestem seus interesses em necessidade, de forma a contribuir maciçamente para a formação de políticas públicas.

Destarte, ante esta pluralidade de atores sociais, assuntos específicos e a relevância das políticas públicas, resta evidente que seu processo de formação não pode ser concentrado e pensado a partir apenas do Estado, ou tão somente de determinado grupo de interesse. É indispensável que as fases do ciclo das políticas públicas sejam articuladas pelo Estado e comunidade, de forma partilhada, com respaldo nas metas, diretrizes, princípios e objetivos insculpidos na Constituição, cumprindo homenagear os princípios da dignidade da pessoa humana e da isonomia, que irradiam efeitos as demais normas constantes no ordenamento jurídico brasileiro.

A definição e materialização das denominadas *policies* estão relacionadas à atuação dos poderes políticos, os quais devem atender ao interesse público, destacando as prioridades sociais, mas, ao mesmo tempo, devem facilitar o acesso da sociedade formação das decisões e escolhas governamentais, por meio de transparência de suas ações, prestação de contas na forma

da legislação, sempre de forma a demonstrar a abertura do processo decisório à demanda social, pois é a partir dos anseios populares que devem ser elaboradas as políticas públicas.

Nesse contexto, Sanson explana de forma cristalina a relação que deve permear o processo decisório das políticas públicas e a realidade dos grupos sociais, de modo a garantir que aquele esteja em consonância à pluralidade e diversidade desta, levando em consideração ainda que as organizações privadas, organizações não governamentais e organismos multilaterais, também são redes de políticas públicas:

As políticas públicas são, portanto, diretrizes elaboradas para arrostar o problema coletivamente relevante, possuindo como elementos a intencionalidade pública e a resposta a um problema público, devendo ser analisadas sob uma abordagem muticêntrica, cujo foco não é o ente emanador da *policy*, mas a natureza do obstáculo que deve ser superado, razão pela qual, não somente os atores estatais são protagonistas nos estabelecimentos das políticas públicas, mas também as organizações privadas, organizações não governamentais e organismos multilaterais, que são verdadeiras redes de políticas públicas (Sanson, 2013, p. 125).

Assim, a relação entre Estado e sociedade, ressaltando-se, principalmente, o grau e as formas de interação e comunicação entre os mais variados grupos sociais e os órgãos públicos, estabelecem formatação própria, ou seja, a intensidade relacional determinará os contornos da política pública. Logo, o que se deve buscar é fortalecimento deste elo, tendo em vista que, a partir de tal vínculo, se cria um mecanismo facilitador, haja vista que se consolida um canal robusto entre Estado e sociedade, com fluxo bilateral, analisando-se a intencionalidade pública, consequentemente, as respostas que serão fornecidas a esta demanda.

Nesse sentido, percebe-se que os agentes podem contribuir em todas as fases do ciclo de políticas públicas, as quais requerem a interação com os mais diversos segmentos da sociedade, que devem ter contato com os centros de poder, para que possam argumentar perante o Estado.

Na democracia participativa, respaldada no Estado Democrático de Direito, deve haver participação e interação dos mais diversos segmentos sociais no processo político-econômico, enaltecendo a liberdade de discussão de valores, tendo como consequência, um novo desenho do fluxo de poder, marcado pela distribuição e dinamicidade do mesmo.

Portanto, esse fluxo de ideias por meio de grupos sociais não está necessariamente atrelado a atrasos, retrocessos ou perigo à democracia, como alguns podem pensar, muito pelo contrário, essa participação social, além de ser um direito fundamental do cidadão, fortalece as

diretrizes e princípios consolidados na Constituição Federal, bem como, protege o interesse da coletividade, a qual é a destinatária das políticas públicas.

Assim, vislumbra-se que o viés de cooperação entre Estado e sociedade civil é que confere legitimidade às políticas públicas.

Logo, a atuação conjunta entre Estado e sociedade civil reflete uma percepção da cidadania vinculada à solidariedade, que pode ser traduzida com a responsabilidade compartilhada entre ambos nos espaços de discussão na definição dos anseios sociais, que devem nortear as políticas públicas que serão construídas no país.

Assim, o diálogo entre os mais distintos segmentos da sociedade e o Estado se concretiza como ferramenta de grande valia aos destinatários das políticas públicas, por reduzir a distância existente entre ações governamentais e demandas sociais, bem como, evidencia a dinamicidade dos direitos sociais, sinalizando e fortalecendo a conquistas de novos e mais amplos direitos sociais.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O artigo buscou mostrar que a participação de atores sociais contribui para melhorar e construir políticas públicas que cumpram seu papel concretizar o alcance de direitos sociais. Esse foi o caso, em 2007, da discussão sobre o descarte de células-embriônicas (ADI 3510), no STF, com a convocação de audiência pública para subsidiar a deliberação sobre o caso; também foi o caso do debate promovido pelo Senado sobre Emenda à Constituição 55/2016, como apresentado.

Políticas públicas são programas de ação estatal destinados a realizar os direitos, ou seja, aquelas decorrem do reconhecimento desses direitos, como os sociais, demandando ações para sua realização e estruturação. O Estado, ao convocar para si a responsabilidade em instrumentalizá-las, precisa manter um diálogo com a sociedade civil para atrelar programas governamentais sejam à realidade social, melhorando sua efetividade.

Assim, é de fundamental importância que os cidadãos participem do processo decisório, podendo fazê-lo por meio de participação popular, organizações representativas, organizações não governamentais, organismos multilaterais e/ou grupos de pressão, dentre outros.

Essa atuação da sociedade civil deve estar presente no controle de ações de assistência social em todos os níveis, monitoramento das fases de formulação, execução, avaliação, fiscalização e controle de políticas públicas, coleta de informações pertinentes, participação em audiência pública. Os canais de reflexão e contato são plúrimos e devem ser expandidos.

Entende-se que a sociedade civil possui papel fundamental neste contexto, não podendo o Estado ser o tomador de decisões com exclusividade, devendo agir em consonância às demandas sociais, oferecendo respostas que atendam e dignifiquem a comunidade.

Essa ativa participação da coletividade na tomada de decisões da administração pública é fundamental para que se concretizem os direitos sociais insculpidos no art. 6º da Constituição Federal, que também trouxe instrumentos, em seu corpo, voltados para a garantia do bem-estar da sociedade e para assegurar o acesso da sociedade civil aos processos decisórios relacionados à construção de políticas públicas.

Estes direitos fundamentais, frutos de conquistas históricas, refletem as necessidades básicas dos cidadãos, bem como constituem uma ferramenta que, se bem utilizada, pode garantir a ampliação de direitos em atendimento à complexidade da sociedade atual e, dar efetividade aos princípios da dignidade da pessoa humana e isonomia, reduzindo as desigualdades sociais e regionais.

Em uma sociedade multifacetada e complexa, com demandas cada vez maiores e heterogêneas, o Estado, na qualidade de agente protagonista do processo de construção de políticas públicas, deve receber intencionalidade pública e, a partir dela, apresentar respostas jurídicas para tais demandas, sendo essencial a responsabilidade compartilhada entre Estado e sociedade civil na efetivação dos direitos sociais.

A ação estatal, fundada no princípio da dignidade humana e buscando proteger o indivíduo enquanto detentor de direitos pelo fato de ser uma pessoa, não pode esquecer que essa é a razão da existência das políticas públicas.

REFERÊNCIAS

AGÊNCIA BRASIL. Disponível em: <<https://agenciabrasil.ebc.com.br/foto/2023-04/audiencia-publica-reforma-tributaria-com-sindicatos-1681931040>>. Acesso em: 09 jul. 2023.

AGÊNCIA BRASIL. Antiga demanda para dinamizar economia, Reforma Tributária é aprovada na Câmara. Disponível em: <https://www.gov.br/secom/pt-br/assuntos/noticias/2023/07/antiga-demanda-para-dinamizar-economia-reforma-tributaria-e-aprovada-em-primeiro-turno-na-camara>. Acesso em: 09 jul. 2023.

ARAÚJO, Luiz Alberto Davi; NUNES JÚNIOR, Vidal Serrano Nunes. **Curso de direito constitucional**. 22. Ed. São Paulo: Editora Verbatim, 2018.

ASSIS, Ana Elisa Spaolonzi Queiroz; VEDOVATO, Luis Renato. **Interpretação jurídica: considerações para a análise de políticas públicas**. Revista do programa de pós-graduação em direito da unirio: Direito das Políticas Públicas. Vol. 2, nº 1, jan-jul 2020, p. 10-28.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de direito constitucional**. 11. ed. São Paulo: Malheiros, 2001.

BRASIL. **CÂMERA DOS DEPUTADOS**. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/557366-presidente-do-banco-central-participa-de-audiencia-publica-conjunta-de-sete-comissoes/>. Acesso em: 29 mar. 2020.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 01 jun. 2019.

BRASIL. **Senado Federal**. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2016/11/08/audiencia-publica-destaca-divergencias-em-relacao-a-efeitos-sociais-da-pec-do-teto>. Acesso em: 19 mar. 2020.

BRASIL. **Senado Federal**. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/ecidadania/principalideia>. Acesso em: 19 mar. 2020.

BRASIL. **Supremo Tribunal Federal**. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verTexto.asp?servico=processoAudienciaPublicaSaude>. Acesso em: 19 mar. 2020.

BUCCI, Maria Paula Dallari (Org.). **Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico**. São Paulo: Saraiva, 2006.

CARVALHO FILHO, Jose dos Santos. **Manual de direito administrativo**, 21, ed. Rio de Janeiro: Lumen Juis, 2009

DUARTE, Clarisse Seixas. **O ciclo das políticas públicas**. In: SMANIO, Gianpaolo Poggio. BERTOLIN, Patrícia Tuma Martins. **O Direito e as Políticas Públicas no Brasil**. São Paulo: Atlas, 2013.

MEAD, Lawrence. **Public Policy: Vision, Potential, Limits**. In: Policy Currents (Newsletter of the Public Policy Section, APSA). Vol. 68, No. 3, 1995.

MEDAUAR, Odete. **O direito administrativo em evolução**. 2. ed. São Paulo: RT, 2003.

MEDEIROS, Fabrício Juliano Mendes. **O Supremo Tribunal Federal e a primeira audiência pública de sua história.** Disponível em: <<https://revistajuridica.presidencia.gov.br/index.php/saj/article/view/304/297>>. Acesso em: 19 mar. 2020.

MELLO, Caroline Gomes de. COSTA, Ilton Garcia da. **O controle das políticas públicas, ministério público e tribunal de contas.** Conpedi. Florianópolis, 2018. Disponível em: <http://conpedi.danilolr.info/publicacoes/34q12098/s8787c81/B7M5vEX30Ori9Qnx.pdf>. Acesso em: 17 junh. 2019.

MENDES, GILMAR FERREIRA; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional.** 22 ed. São Paulo: Saraiva, 2016.

OLIVEIRA, Weber Luiz de. **Precedentes Judiciais na Administração Pública: Limites e Possibilidades de Aplicação.** Salvador: JusPodivm. Coleção Eduardo Espínola, 2016.

PASOLD, Cesar Luiz. **Metodologia da Pesquisa Jurídica: Teoria e Prática.** 12 ed. São Paulo: Conceito Editorial, 2011.

PIERSON, Lia Cristina Campos. **Políticas públicas, opinião pública e agenda setting.** In: SMANIO, Gianpaolo Poggio. BERTOLIN, Patrícia Tuma Martins. **O Direito e as Políticas Públicas no Brasil.** São Paulo: Atlas, 2013.

PINHEIRO, Maria Lenir Rodrigues; PALHARES, Tatiane Campelo Da Silva. **Responsabilidade compartilhada: a efetivação dos direitos sociais por meio de políticas públicas.** Conpedi. Florianópolis, 2018. Disponível em: <http://conpedi.danilolr.info/publicacoes/34q12098/9dt313wv/P83SP5C152t5Gpy8.pdf>. Acesso em: 14 jun. 2019.

SANSON, Alexandre. **Os grupos de pressão e a consecução das políticas públicas.** In: SMANIO, Gianpaolo Poggio. BERTOLIN, Patrícia Tuma Martins. **O Direito e as Políticas Públicas no Brasil.** São Paulo: Atlas, 2013.

SANTOS, Boaventura de Sousa (Org.). **Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa.** Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

SECCHI, Leonardo. **Políticas Públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos.** São Paulo: Cengage Learning, 2016.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo.** 27a. edição - São Paulo: Malheiros, 2006.

SMANIO, Gianpaolo Poggio. **Legitimidade jurídica das políticas públicas.** In: SMANIO, Gianpaolo Poggio. BERTOLIN, Patrícia Tuma Martins. **O Direito e as Políticas Públicas no Brasil.** São Paulo: Atlas, 2013.

SOUZA, Celina. **Políticas públicas: uma revisão da literatura.** Sociologias. Porto Alegre, ano 8, nº 16, 2006. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/soc/n16/a03n16>. Acesso em: 14 jun. 2019.

STRECK, Lenio Luiz. **Jurisdição Constitucional e de decisão jurídica**. 4ª ed. São Paulo: Revista dos tribunais, 2014.

Sobre as autoras:

Luiza Tuma da Ponte Silva | E-mail: luizatuma@hotmail.com

Mestra do Programa de Pós-Graduação em Direito no Centro Universitário do Pará (PPGD-CESUPA). Especialista em Direito Constitucional pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo – PUC-SP. Analista de Procuradoria/PGEPA. Advogada.

Ana Elizabeth Neirão Reymão | E-mail: bethrey@uol.com.br

Economista (UFPA), Doutora em Ciências Sociais (UnB), Mestre em Economia (UNICAMP). Professora do Programa de Pós-Graduação em Direito, Políticas Públicas e Desenvolvimento (PPGD) do CESUPA. Professora da Faculdade de Economia da UFPA. Líder do grupo de pesquisas CNPq MinAmazônia (Mineração e Desenvolvimento Regional na Amazônia).

Análise econômica do direito sob as lentes do utilitarismo e pragmatismo: impactos nas políticas públicas e na proteção de direitos fundamentais

Law and economics through utilitarianism and pragmatism: implications for public policy and fundamental rights protection

Elpídio Paiva Luz Segundo⁸

*Faculdade Verde Norte FAVENORTE. Doutor e mestre em Direito pela UNESA/RJ.
Professor. Advogado. Mato Verde (MG). Brasil*

RESUMO

Este artigo investiga as divergências conceituais entre a *Economic Analysis of Law* (na vertente de Posner) e a tradição da *Law and Economics*, explorando suas interfaces com o utilitarismo de Bentham e o pragmatismo de Dewey. Para além do debate teórico, o estudo analisa como esses paradigmas moldam a concepção e a avaliação de políticas públicas, com ênfase em dois eixos: primeiro, a otimização da alocação de recursos estatais e segundo, a efetividade na proteção de direitos fundamentais. Mediante metodologia sistêmica e análise comparativa de argumentos, o trabalho revela os riscos da adoção não reflexiva desses modelos, tanto no âmbito judicial quanto no desenho institucional de políticas. Os resultados demonstram que uma apropriação crítica dessas correntes filosófico-econômicas pode orientar a construção de políticas públicas mais robustas, capazes de articular eficiência econômica, justiça distributiva e conformidade constitucional. Como contribuição prática, o artigo propõe um conjunto de diretrizes metodológicas para a incorporação desses referenciais na avaliação de impacto regulatório e na formulação de políticas setoriais, visando a superação de

ABSTRACT

This article examines the conceptual divergences between the Posnerian approach to Economic Analysis of Law and the broader tradition of Law and Economics, exploring their connections with Benthamite utilitarianism and Deweyan pragmatism. Moving beyond theoretical debate, the study analyzes how these paradigms shape the design and evaluation of public policies, focusing on two key dimensions: (i) the optimization of state resource allocation and (ii) the effectiveness of fundamental rights protection. Through a systemic methodology and comparative argument analysis, the research reveals the risks of uncritically adopting these models, both in judicial decision-making and institutional policy design. The findings demonstrate that a critical engagement with these philosophical-economic frameworks can guide the development of more robust public policies, capable of reconciling economic efficiency, distributive justice, and constitutional compliance. As a practical contribution, the article proposes a set of methodological guidelines for incorporating these perspectives into regulatory impact assessments and sectoral policy formulation,

⁸ Orcid: <https://orcid.org/0000-0001-9365-203X>

reducionismos técnicos e a promoção de soluções institucionais equilibradas.

aiming to overcome technical reductionism and promote balanced institutional solutions.

PALAVRAS-CHAVE:

Análise Econômica do Direito. Law and Economics. Utilitarismo. Pragmatismo. políticas públicas.

KEYWORDS:

Economic Analysis of Law. Law and Economics. Utilitarianism. Pragmatism. public policies.

1. INTRODUÇÃO

A *Economic Analysis of Law* (Análise Econômica do Direito) tem sido frequentemente equiparada à *Law and Economics* (Direito e Economia), com ambas as expressões sendo utilizadas indistintamente para designar estudos que exploram as relações entre essas duas disciplinas (Harnay; Marciano, 2009, p. 215). Contudo, há uma distinção fundamental entre elas: enquanto a *Law and Economics* preocupa-se com a influência do ordenamento jurídico no sistema econômico, a *Economic Analysis of Law* – tal como desenvolvida por Richard Posner – busca analisar o próprio funcionamento do sistema jurídico sob uma perspectiva econômica (Harnay; Marciano, 2009, P. 216; Posner, 2007, p. 55). Essa diferença, muitas vezes negligenciada, é crucial para situar o debate proposto neste artigo, que examina a *Economic Analysis of Law* sob as lentes do utilitarismo benthamiano e do pragmatismo deweyano, avaliando seus impactos nas políticas públicas e na proteção de direitos fundamentais.

A origem da *Economic Analysis of Law* remonta ao seminal artigo de Ronald Coase, “*The Problem of Social Cost*” (1960), mas foi com a obra homônima de Posner (1973) que ela ganhou proeminência, expandindo-se para além do direito antitruste e societário e abarcando uma pluralidade de temas jurídicos (Harnay; Marciano, 2009, p. 216). Apesar de Posner (1975, p. 759) apresentá-la como um desdobramento da *Law and Economics*, sua abordagem difere significativamente, especialmente no que tange à aplicação de critérios de eficiência econômica na análise do direito. Essa distinção, contudo, tem sido frequentemente obscurecida no debate brasileiro, onde a *Economic Analysis of Law* é muitas vezes subsumida sob o rótulo genérico de *Law and Economics*, sem a devida atenção às suas especificidades teóricas e metodológicas.

O presente estudo busca superar essa confusão conceitual, propondo uma análise crítica das interfaces entre a *Economic Analysis of Law*, o utilitarismo e o pragmatismo. Partindo de uma metodologia que privilegia a análise sistêmica e comparativa, o artigo visa: (a) estabelecer pontos de convergência e divergência entre a *Economic Analysis of Law* e o utilitarismo; (b) caracterizar o pragmatismo jurídico e suas relações com a abordagem econômica do direito; e (c) desvelar como esses referenciais podem influenciar decisões judiciais e políticas públicas, muitas vezes instrumentalizadas em favor de uma visão naturalizada do mercado.

Essa reflexão adquire especial relevância no contexto de um Estado Democrático de Direito, como o brasileiro, em que a Constituição de 1988 exige a prevalência das instituições

democráticas sobre as lógicas de mercado e a independência do Estado em relação ao poder econômico (Bercovici, 2009). A hipótese central aqui desenvolvida é que uma apropriação crítica da *Economic Analysis of Law* – distanciada de reducionismos técnicos e atenta aos imperativos de justiça distributiva e proteção constitucional – pode contribuir para políticas públicas mais equilibradas, capazes de harmonizar eficiência econômica com direitos fundamentais.

Ao articular esses debates, o artigo não apenas esclarece mal-entendidos teóricos, mas também propõe diretrizes para a incorporação desses paradigmas na avaliação de impacto regulatório e na formulação de políticas setoriais, assegurando que a análise econômica do direito não se torne um instrumento de dominação econômica, mas sim uma ferramenta para a realização de um projeto constitucional emancipatório.

2. ENTENDENDO AS RELAÇÕES ENTRE UTILITARISMO E A *ECONOMIC ANALYSIS OF LAW*

Outrora, a Economia Clássica se definia pelo estudo das características de cada sistema social sob o ângulo da produção, da distribuição de emprego e de renda, fundada na concepção de homem como *homo faber*, atualmente, o problema econômico marginalista⁹ (Avelãs Nunes, 2013, p. 109 – 111) mudou radicalmente de apoio e estabeleceu-se sob a ótica do consumo, do comportamento do indivíduo econômico (Economia Comportamental), cujos problemas se referiam às escolhas racionais entre meios alternativos e limitados para a satisfação de necessidades ilimitadas, constituída pela ideia de homem como *homo oeconomicus* (Copetti Neto, 2011).

Nesse sentido, o princípio da utilidade sofre uma readaptação, isto é, ele deixa de ser compreendido como medida da felicidade – utilidade cardinal –, tendo como argumento principal a dificuldade de justificar sua mensuração, e passa a ser considerado como uma mera

⁹ A Escola de Viena ou a Escola Austríaca deu um contributo decisivo para o aprofundamento teórico do marginalismo. Carl Menger foi o seu primeiro autor e a ele se deve a primeira elaboração sistemática da teoria da utilidade marginal (1871), falando-se, por vezes, de revolução mengeriana para significar a viragem introduzida na teoria econômica (Avelãs Nunes, 2013, p. 109). A “revolução marginalista” modificou o objeto e o método da ciência econômica, que passou a ser assentada em um conceito subjetivo de valor, identificado com a utilidade, centrado na perquirição das causas das variações dos preços de mercado, com base no raciocínio da margem, que pressupõe que a produção e a vida econômica (trocas realizadas por agentes econômicos) visam satisfazer a necessidade subjetiva das pessoas, em que cada uma delas define sua intensidade (Avelãs Nunes, 2013, p. 110-111).

descrição de preferências subjetivas individuais, sem qualquer interrelação entre sujeitos – utilidade ordinal, ou seja, passa de uma concepção principal para outra, marginal (Copetti Neto, 2011). Essa adaptação não é infensa a problemas éticos, pois aquilo que, em termos gerais, era um simples meio de medida – prazer/dor – para atingir a felicidade, converte-se em um fim – custo/benefício – em si mesmo. Por isso, a assimetria entre as áreas de conhecimento é um dos aspectos que o jurista deve considerar, pois os métodos, objetos, finalidades – e mesmo o paradigma¹⁰ – são distintos.

Essa linha de argumento pressupõe que os indivíduos maximizam racionalmente as utilidades¹¹, sejam elas quais forem (bens, obrigações), com base na escolha derivada de uma vontade “psicológica” de satisfazer algo, que é a finalidade da escolha, dialoga com a *Economic Analysis of Law*, especialmente, tendo em vista a influência de Gary Becker¹², que entende que os economistas não devem limitar suas investigações às decisões de mercado ou atividades econômicas, considerando que a teoria econômica pode ser aplicada a quaisquer tipos de comportamentos humanos (Harnay; Marciano, 2009, p. 222), sejam eles baseados nas mais diversas circunstâncias (Becker, 1976, p. 3).

Ao adotar uma concepção de economia próxima a de Becker (Becker, 1976, p. 6), Richard Posner passou a uma nova perspectiva (Harnay; Becker, 2009, p. 224), a de examinar problemas jurídicos com base em abordagem econômica (Harnay; Becker, 2009, p. 225). Aqui a passagem da *Law and Economics* para a *Economic Analysis of Law* não é semântica (Harnay;

¹⁰ A noção de paradigma, introduzida por Thomas Kuhn, na obra “A estrutura das revoluções científicas”, publicada originalmente em 1961, remete a uma visão que equipara uma norma profissional institucionalizada, uma convenção humana, a um dogma, que abafa e constrange o espírito crítico. Diferentemente, a autonomia das comunidades científicas, defendida por Kuhn, não é um simples modelo de explicação das coisas, mas um modo, de conferir significado e de intervir (no sentido de experimentar), de maneira que não bastaria identificar situações que se assemelham a um modelo, mas em um estímulo ao desafio: não por uma paisagem monótona em que se reconhece permanentemente a mesma circunstância, mas um campo rico de sutis diferenças, em que o reconhecer alude não para uma semelhança, mas para o desafio de torná-la atual. Por oportuno, é necessário registrar que há um abuso no emprego da expressão “paradigma” em Direito. Ela tem servido para justificar qualquer coisa e, no mais das vezes, no campo da teoria da decisão judicial, funciona como uma espécie de álbi teórico-retórico que autoriza o decisor, a decidir discricionariamente o que ele quer fazer, o que faz do “paradigma” um privilégio da mente supostamente iluminada de um julgador onisciente. Leia-se KUHN, Thomas. *A estrutura das revoluções científicas*. São Paulo: Perspectiva, 2006.

¹¹ “Para este libro es fundamental el supuesto [...] de que el hombre se esfuerza por aumentar racionalmente al máximo la utilidad en *todas* las áreas de la vida, no sólo en sus asuntos “económicos”. [.] Ésta es una idea que proviene de Jeremy Bentham en el siglo XVIII, pero que recibió poca atención de los economistas hasta la obra de Gary Becker en los decênios 1950 y 1960” (Posner, 2007, p. 26). Porém, a ligação da *Economic Analysis of Law* com o utilitarismo é problemática.

¹² Ao conceituar Economia, o autor escreve: “[Economics] is the social science that deals with the ways in which men and societies seek to satisfy their material needs and desire” (Becker, 1976, p. 3).

Becker, 2009, p. 225). Há uma mudança substantiva na análise. Não é o direito que é empregado no estudo de problemas econômicos mas ferramentas econômicas é que são utilizadas para desenvolver sua análise (Harnay; Becker, 2009, p. 225) em um pano de fundo teórico dominado, ainda que não exclusivamente, pelo neoclassicismo moderno de Chicago (Duxbury, 2001, p. 394) caracterizado pela aceitação de critérios da teoria econômica neoclássica com *insights* como racionalidade, atratividade ética do interesse econômico, a crença de que os preços competitivos do mercado livre assegurariam a alocação mais eficiente de recursos, a desconfiança generalizada na regulação governamental, bem como o esforço para aplicá-la a uma variedade cada vez maior de assuntos (Duxbury, 2001, p. 394).

Ao traçar uma distinção entre *Economic Analysis of Law* e a *Law and Economics*, Keith Hylton (Hylton, 2018, p. 4-7) aponta para Bentham como fonte da *Law and Economics*, ao passo que a *Economic Analysis of Law* estaria associada a Holmes. No entanto, isso não excluiria a influência de Bentham em relação à *Economic Analysis of Law*. Nesse campo, o mais plausível sucessor de Bentham seria Becker, o que reforça a necessidade de repensar a influência de Bentham sobre a *Economic Analysis of Law*. O utilitarismo¹³ seria empregado como estrutura (*framework*) em ambos ainda que Posner tenha questionado diferenças (Hylton, 2018, p. 8).

Com efeito, as ideias de Bentham¹⁴ se refletem na *Economic Analysis of Law*, ao desenvolver uma teoria econômica do crime em uma análise de custo-benefício (Medema, 2007, p. 31). Porém pouco teria se dedicado ao direito civil e ao direito comum, considerando seu distanciamento em relação à *common law* (Medema, 2007, p. 35). Além disso, um debate mais amplo sobre o papel apropriado para o Estado dentro do sistema econômico e da sociedade ficaria a desejar (Medema, 2007, p. 35).

Becker teria avançado em Bentham de vários modos (Medema, 2007, p. 32), para além de uma teoria econômica do crime, o que lhe permitiu fazer análises marginais com a premissa

¹³ “O termo utilidade designa aquela propriedade existente em qualquer coisa, propriedade em virtude da qual o objeto tende a reduzir ou proporcionar benefício, vantagem, prazer, bem ou felicidade (tudo isto, no caso presente, se reduz à mesma coisa), ou (o que equivale novamente à mesma coisa) a impedir que aconteça o dano, a dor, a infelicidade para a parte cujo interesse está em pauta; se esta parte for a comunidade em geral, tratar-se-á da felicidade da comunidade, ao passo que, em se tratando de um indivíduo particular, estará em jogo a felicidade do mencionado indivíduo” (Bentham, 1974, p. 10).

¹⁴ “[...] toda punição constitui, em si mesma, um mal. Por conseguinte, com base no princípio da utilidade – se tal princípio tiver que ser admitido –, uma punição só pode ser admitida na medida que abre chances no sentido de evitar um mal maior” (Bentham, 1974, s/p).

utilitária (Medema, 2007, p. 45) de que um grau de interferência mais suave, se eficaz, é geralmente preferido.

Ao entender, como Becker, a concepção de economia como uma ciência da escolha, Posner, multiplica as possibilidades (Harnay; Marciano, 2009, p. 226) de se fazer uma análise econômica do sistema jurídico, e de sua compreensão. É daí que se aprimora a ideia sustentada nos anos 1980 que a abordagem econômica permitiria no emprego da teoria para examinar questões jurídicas (Harnay; Marciano, 2009, p. 226). Assim é que a alteração da *Law and Economics* para a *Economic Analysis of Law*, mesmo que sutil, dá o tom da importância que essa visão de economia veio a ter no Direito, mesmo que o autor tenha deixado parcialmente esses pressupostos nos anos 1990 (Luz Segundo, 2019, p. 150), ao se aproximar do pragmatismo, que será objeto do próximo tópico.

Dentro desse quadro analítico, o problema deixa de ser o mercado, que passa a ser naturalizado e passa a ser o funcionamento do sistema jurídico (Harnay; Marciano, 2009, p. 227). Agora, o que parece importar é o comportamento das pessoas dentro do sistema jurídico. Talvez a sugestão de Jeremy Bentham (Bentham, 1974, s/p) de que a conexão (estado de vontade e faculdades de percepção) entre a intenção e certas consequências deveriam ser observadas pelos governantes, que em sentido lato, abrange o Judiciário, seja uma das âncoras desse modo de pensar.

Isso dá fôlego ao estabelecimento de uma nova mentalidade: a mentalidade da máquina eficaz, eficiente e econômica, que uniformiza coisa e seres humanos, para, depois, desvalorizá-los, transformando a natureza e os homens em bens de consumo, a serem tratados e confundidos como coisas, em uma escalada de velocidade que se nota, entre outras, no atributo da obsolescência, característica da civilização da técnica. Aqui, a utilidade e a serventia passam a ser os critérios últimos para a vida natural e para o mundo dos homens (Ferraz Jr, 2007), em uma espécie de vulgata economicista que pretende orientar todas as esferas da ação humana em relações de subordinação, disciplina e gestão econômica, o que debilita o Direito, a Política e a própria Economia, considerando que a última não é unívoca, e fazendo desses critérios instrumentos de exercício do poder.

Apesar disso, as formulações básicas de concepções utilitaristas podem ser encontradas em vários filósofos ao longo da história – desde a Antiguidade Grega até os principais autores do Iluminismo (MULGAN, 2007, p. 14). Trata-se, portanto, de uma tradição

do pensamento filosófico, e não de um princípio único, mas que só veio a adquirir contornos de escola filosófica no final do século XVIII. Para Jeremy Bentham, o mais conhecido dos utilitaristas, quatro são os pontos-chave do utilitarismo: a) o princípio da utilidade deve orientar os legisladores a produzir leis que maximizem a felicidade; b) o princípio da utilidade é o fundamento da moralidade. Outra coisa seria capricho; c) negação da existência de direitos naturais, que seriam um “absurdo sobre pernas de pau” (Mulgan, 2007, p. 64); d) as questões mais importantes são as que têm a maior quantidade de bem-estar em jogo (Mulgan, 2007, p. 242).

Contudo, a lógica moderna não é somente a racionalidade expressa nas atividades de cálculo e experimentação, mas também na paixão e na criatividade. Mais importante que um suposto dualismo entre cálculo e paixão é que a tensão existente entre elas fez avançar o projeto moderno. Assim, diferentemente do que se imagina, os indivíduos modernos não vivem engaiolados em uma jaula de ferro das necessidades, mas também encastelados no romântico, buscando, de algum modo, o equilíbrio entre eles (Campbell, 2001, p. 318).

Com efeito, rótulos precisam ser problematizados. Muitas vezes rótulos e boatos ganham vida própria, e o senso comum intelectual, pespegado de rótulos, não é uma exceção. A deficiência da abordagem do utilitarismo como antiteoria – ou expressa apenas em cálculo algébrico – pretende transmitir a ilusão de que ele foi vencido, seja por uma visão idealista (em sentido kantiano) seja por uma visão normativa.

Grande parte da literatura sobre o utilitarismo é negativa em excesso – não necessariamente errada em sua crítica, mas pouco disposta a reconhecer a importância dessa teoria, e cega para o cotidiano e as opiniões das pessoas para as quais ela constitui, pelo menos em parte, uma resposta. Isso não significa que uma teoria deva ser medida por seu grau de aceitação popular. O importante é que o utilitarismo traz *insights* que podem ajudar na compreensão da complexidade de um determinado evento. Não se trata de defendê-lo de modo irrestrito, mas de apontar que a crítica apaixonada pouco contribui para a adequada compreensão do problema. Se ele tem alcançado preeminência em vários lugares, especialmente, no “mundo” anglo-saxão, ainda não há um acordo quanto ao seu papel, seja no Direito, na Política ou na Economia.

Ademais, o utilitarismo é uma concepção ampla, que abrange uma diversidade de autores e que opera, de modo distinto, em diferentes domínios sociais – jurídicos, políticos,

econômicos, culturais ou ambientais. Não se trata de um conceito unívoco. É amplamente reconhecida sua incompatibilidade com a filosofia kantiana e sua aproximação com uma visão capitalista do mundo.

Hoje, o utilitarismo aponta uma transformação da vida econômica que não é apenas em termos de seu impacto econômico direto, mas que também se conecta a muitas mudanças na vida não econômica – na família, no equilíbrio entre “lar” e “trabalho” e entre homens e mulheres, nos estilos de vida e nos padrões de consumo, nas próprias noções de identidade individual. Outros podem preferir designar esse estado de coisas com outros nomes. Mas o que importa é que a teoria utilitária tem sido quase onipresente, seja expressa ou implicitamente, na esfera pública e na vida privada.

Desde que a “crença” no cálculo moderno se tornou universal, uma leitura eurocêntrica do termo dá lugar a uma leitura globalizante, o que permite mostrar o papel desempenhado por muitas sociedades, orientais e ocidentais, no complexo ao qual hoje se denomina modernidade. Reconhecer esse fato não significa negar a existência de fases ou formas anteriores de cálculo, nem vê-la como algo inconcluso e talvez interminável. Nem há necessidade de que esse reconhecimento signifique, a longo prazo, a reificação de tudo, embora essa seja uma visão plausível para o momento atual.¹⁵

De modo mais significativo, parece possível destacar a industrialização ou o “capitalismo” de sua incubação precoce na modernidade ocidental por meio de atributos como sociedade civil, esfera pública, democracia representativa, um conceito de direitos humanos individuais. Seria lícito, então, dizer que pode haver capitalismo sem modernização, entendendo-se esse último termo num sentido estritamente ocidental (Kumar, 2006, p. 41). Em uma frase: o capitalismo seria universal, a modernidade, não. Dessa feita, se hoje o impacto do sistema capitalista global não é apenas um sistema de sociedade entre outros, mas dotado de uma capacidade de sobreviver reinventando-se a si mesmo,¹⁶ (Kumar, 2006, p. 47-48) como fora, de algum modo no passado, o poderio romano, então é tarefa básica compreendê-lo.

¹⁵ O argumento empregado no trecho é distinto do autor. No entanto, o trecho serviu como *insight* nessa parte do artigo (Kumar, 2006, p. 31).

¹⁶ “A Primeira Revolução Industrial desvalorizou o trabalho muscular... a segunda desvalorizou o trabalho mental de rotina. A Terceira Revolução Industrial estava em meio ao processo de desvalorizar o pensamento humano – ‘o trabalho mental autêntico’.” “[...] Se as duas primeiras foram revoluções em energia – baseadas no vapor e na eletricidade – a terceira, e sobre isso havia acordo geral, era a da informação. Essa reviravolta esteve em gestação por mais de um século. Suas primeiras manifestações assumiram as formas do telégrafo elétrico, do telefone, do gramofone, do cinema, do rádio e da televisão. Mas o computador foi o ponto culminante. Isto porque, como disse

Se a constituição política da modernidade foi embasada em princípios concretos da razão objetiva, tais como justiça, igualdade, democracia e propriedade, que correspondiam à razão, o particular, posteriormente, teria tomado o lugar do universal. Com a perda relativa de sua autonomia, a razão tornou-se um instrumento. As ideias passam a ser instrumentalizadas como coisas e máquinas. A importância conferida à etimologia das palavras, como era no período medieval, é substituída pela função ou pelo efeito no mundo das coisas. Daí é que ideias devem servir para calcular tecnicamente probabilidades adequadas para propósitos práticos. Assim, os conceitos são aerodinamizados, tecnificados, transformados em instrumentos da economia das ideias (Horkheimer, 2002, p. 25-27). Essa aproximação do pensamento ao processo industrial ajuda a explicar a força do utilitarismo. De fato, o mundo contemporâneo é caracterizado pelo cálculo e pela lógica da probabilidade, pois, em substituição à lógica da verdade, aparece o êxito de uma ideia (Horkheimer, 2002, p. 46), ou ainda, a verdade é o que funciona (Horkheimer, 2002, p. 49).

Isso pode ser ilustrado pelo entusiasmo de Richard Posner (Harnay; Marciano, 2009, p. 229) com a economia, o que fez com que o autor fosse bastante criticado tendo em vista as premissas de sua *Economic Analysis of Law* ao dar ênfase ao funcionamento do sistema jurídico. As implicações utilitárias da teoria de Posner também podem ser vislumbradas no argumento de que o indivíduo estaria disposto a pagar por aquilo que valoriza ou demonstra interesse pessoal. Nesse sentido, as pessoas fariam o que é bom e que a bondade pode ser determinada olhando aquilo que elas fazem (Duxbury, 2001, p. 398), ou seja, haveria uma mudança de uma lógica de fins para uma lógica de meios com a instrumentalização como critério de avaliação de decisões, normas e instituições jurídicas (Krecké, 2004, p. 427). O foco parece ser o instrumento e mesmo o objetivo (*goal*) parece deixado à margem, de modo que os conceitos seriam esvaziados, ou pelo menos, passam a desempenhar papel secundário nessa teoria.

Essa reificação é típica da subjetivação e da formalização da razão, sendo um processo cuja origem deve ser buscada nos começos da sociedade organizada e do uso de instrumentos. As funções outrora preenchidas pela razão objetiva, pela religião ou pela metafísica

um dos mais notáveis cientistas de computadores dos Estados Unidos, Herbert Simon, “o computador é único em sua capacidade de manipular e transformar informação e, portanto, desempenhar, automaticamente e sem intervenção humana, funções que antes haviam sido realizadas apenas pelo cérebro do homem”. É o computador também, como “símbolo principal” e “motor analítico” da mudança” (Kumar, 2006, p. 47-48). Paradoxalmente, a “era da informação” teria criado a sociedade da desinformação.

(Horkheimer, 2002, p. 45) têm sido ocupadas pelos mecanismos objetificantes do anônimo sistema econômico-financeiro, no qual as atividades são classificadas como sem sentido ou supérfluas em razão de seu preço e utilidade. O trabalho produtivo passa a ser o único modo aceito de “gastar” a vida, e, em qualquer ocupação, a busca de qualquer objetivo deve resultar em algo rentável.

Assim, se, no passado, o filosofar representara a esfera do distanciamento, da independência, e, em certo sentido, até mesmo da liberdade em relação à objetividade, que não se submetia aos interesses privados ao preservar a ideia de verdade objetiva sob o nome de absoluto, e relativizando a subjetividade, ainda que fosse de modo espiritualizado, hoje esse filosofar seria um exame não contemplativo da existência, mas uma visão das possibilidades futuras, para indicar o melhor e evitar o pior. A probabilidade e o cálculo substituiriam a verdade, e a análise histórica sucumbiria ao pragmatismo (no sentido de se ocupar dos efeitos, e não das ações das pessoas) (Horkheimer, 2002, p. 48).

Trata-se de uma teoria ambiciosa, que, apesar de estimulante, deixa de fora muita coisa que precisa ser examinada, não tendo condições, como qualquer outra teoria, de captar a totalidade do mundo. Um ponto a ser mencionado é que os utilitaristas costumam distinguir entre resultados reais e resultados prováveis, o que os aproximam do consequencialismo,¹⁷ ainda que não haja confusão entre eles, considerando que o último se preocupa, tão somente, com o valor da ação, independentemente de qual seja a noção de valor empregada (Mulgan, 2007, p. 205).

Como produto do Iluminismo, as teses utilitárias eram otimistas, pois tinham como pressuposto que os homens desejam o bem-estar, sendo as regras de convivência social racionais se almejassem essa finalidade. A busca da felicidade não era algo incorpóreo, tampouco de uma suposta natureza *a priori* do homem, mas buscavam fundamentar-se na própria existência.

No campo do Direito o utilitarismo manteve, desde seu nascedouro, vínculos com o sistema político liberal. A jurisprudência utilitária assentava-se, em linhas gerais, na satisfação

¹⁷ “De modo simples, pode-se dizer que o consequencialismo é uma característica de certa postura, interpretativa ou cognitiva, tendente a considerar as consequências de ato, teoria ou conceito” (Mendonça, p. 49; p. 47, nov., 2018). Um exemplo é o recente art. 21 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, que possui a seguinte redação: “A decisão que, nas esferas administrativa, controladora ou judicial, decretar a invalidação de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, deverá indicar de modo expresse suas consequências jurídicas e administrativas”.

das aspirações da personalidade dos indivíduos, sustentando a seguinte proposição: os governos existem para proteger e realizar os direitos inalienáveis do homem.

Economistas, em certo sentido, podem parecer utilitaristas. Contudo, eles não pretendem julgar as necessidades das pessoas na vida social ou se elas querem a felicidade, mas pretendem saber como se pode satisfazer as necessidades dos indivíduos com o menor custo possível. Nesse prisma, algumas teorias econômicas poderiam ser denominadas utilitaristas, ainda que não se reconheçam como tal (Barretto, 2009, p. 838).

3. INTERFACES ENTRE O PRAGMATISMO E A *ECONOMIC ANALYSIS OF LAW*

Nos últimos dois milênios, a Filosofia do Direito foi marcada por duas posições antagônicas (Salama, 2013). A primeira, objetivista, sustenta a existência de uma resposta correta para todos os casos, incluindo-se as mais complexas questões jurídicas. Na outra ponta, a subjetivista pugna pela existência de várias questões difíceis, que podem ser corretamente respondidas, mesmo as mais complexas, o que faz com que os poderes dos magistrados se tornem arbitrários. Em outras palavras, o pragmatismo jurídico buscaria uma opção intermediária, que justifique o direito das liberdades públicas e os critérios de eficiência, rejeitando o objetivismo (*por ser metafísico e indemonstrável*) e o subjetivismo (*por ser niilista*), (Posner, 2007, p. 473-474) de modo que (Salama, 2013):

A questão, portanto, não é tanto se eficiência pode ser igualada à justiça, mas sim como a construção da justiça pode se beneficiar da discussão de prós e contras, custos e benefícios. Noções de justiça que não levem em conta as prováveis consequências de suas articulações práticas são, em termos práticos, incompletas.

Essas posições serviriam a uma concepção mercantilista de mundo, mas ainda assim o Direito não pode ser confundido com o capitalismo, pois continuaria a existir, imposto pelos mandatários, sejam eles quem forem. Portanto, para analisar conceitos jurídicos e econômicos, é indispensável lançar um olhar à história.¹⁸

¹⁸ A título de exemplificação, na obra “O capital”, Karl Marx escreve: “a esfera da circulação ou da troca de mercadorias, em cujos limites se move a compra e a venda da força de trabalho, é, de fato, um verdadeiro Éden dos direitos inatos do homem. Ela é o reino exclusivo da liberdade, da igualdade, da propriedade e de Bentham” (Marx, 2008, t. 3, p. 251). A liberdade dos compradores e vendedores de uma mercadoria seriam movidas apenas pelo livre-arbítrio, tendo em vista que o contrato é entre pessoas livres, dotadas dos mesmos direitos, e, por conseguinte, ele é o resultado, em que suas vontades recebem uma expressão legal comum às partes. Ao se abandonar essa esfera da circulação simples ou da troca de mercadorias, de onde o livre-cambista vulgar extrai noções, conceitos e parâmetros para julgar a sociedade do capital e do trabalho assalariado, pode-se perceber uma certa transformação, haja vista que o antigo possuidor de dinheiro se apresenta, doravante, como capitalista, e o

Como teoria política e social, o pragmatismo (a ideia de que são as crenças que conduzem à ação) (Pogrebinschi, 2005, p. 184) é constituído por três linhas principais: a) o afastamento da metafísica ontológica (no sentido de que elas são, em maioria, sem sentido ou absurdas); b) rejeição do nominalismo (que seria uma filosofia que reconhece apenas os indivíduos, e, portanto, seria egoísta); c) proximidade com o realismo (a realidade e os objetos precisam de mediações) (Pogrebinschi, 2005, p. 25).

Apresentam-se no pragmatismo três características definidoras: 1. o antifundacionalismo, que rejeita conceitos abstratos, entidades metafísicas, categorias apodíticas, princípios imutáveis, dogmas ou qualquer tipo de fundação do pensamento, sustentando só ser possível compreender algo por meio de suas consequências (Pogrebinschi, 2005, p. 26), o que faz dessa teoria algo instrumental e é reconhecido pelos próprios pragmatistas; 2. o consequencialismo, que entende que o significado de uma proposição e de sua verdade só pode ser identificada com base no teste de suas consequências (Pogrebinschi, 2005, p. 38), ou seja, considera as consequências e resultados previsíveis; 3. o contextualismo (a ênfase nos fatos, a relevância da concretude, a importância da cultura da sociedade e sua relação com as instituições e práticas sociais, a ideia de adaptação) (Pogrebinschi, 2005, p. 49-50), que valoriza a experiência, de modo que toda e qualquer proposição deve ser julgada em conformidade com as necessidades humanas.

Essa é razão pela qual o pragmatismo¹⁹ é uma espécie de caixa de ferramentas da teoria, ou seja, uma teoria sobre como empregar uma teoria. Não se trata de uma teoria do Direito, mas pode ser usada para analisar a atividade judicial se o Direito for compreendido, em termos comportamentais, como a atividade desenvolvida pelos magistrados. Se o Direito for

possuidor de força de trabalho, como seu trabalhador. “O primeiro, confiante e ávido por negócios; o segundo, tímido e hesitante, como alguém que trouxe sua própria pele ao mercado e, que agora, não tem mais nada a esperar além da despela”. A igualdade se daria somente na troca de equivalente por equivalente, partindo-se do pressuposto que o outro é possuidor de mercadoria. Já no direito à propriedade cada um dispõe apenas do que é seu, observada as lições de Bentham, pois o que une os contratantes é a utilidade própria, a vantagem pessoal, os interesses privados. E porque cada um se preocupa apenas consigo mesmo e nenhum se preocupa com o outro, há uma harmonia preestabelecida das coisas ou sob os auspícios de uma providência todo-astuciosa, que realiza em conjunto a obra de sua vantagem mútua, da utilidade comum, do interesse geral. Difícil não notar o sarcasmo do autor com as premissas liberais e libertárias nesse trecho.

¹⁹ Segundo Johannes Hessen, o erro fundamental do pragmatismo consiste em não reconhecer a autonomia do pensamento humano. Se o que é valioso no pragmatismo é a conexão do pensamento e do conhecimento com a vida, não é possível desconsiderar a autonomia do conhecimento e fazer dele uma simples função vital. Isso só é possível se houver a falsificação ou negação da verdade e não dá conta, portanto, da esfera lógica. É como se não houvesse juízo verdadeiro (Hessen, 2000, p. 42, adaptado).

concebido como atividade, e não como conceito ou grupos de categorias, então o agente dessa prática, que é o juiz, é quem constrói o direito; não é apenas um reproduzidor dele (Pogrebinschi, s/d):

Pensar o direito de forma pragmatista implica inclusive em desconsiderar a idéia de interpretação judicial. O juiz pragmatista não interpreta, ele considera consequências de decisões alternativas. E estas decisões alternativas podem ser embasadas por diferentes fontes, jurídicas ou não. As fontes autoritativas são apenas fontes de informação para o juiz pragmatista, como são todos os recursos que lhe são disponíveis, sejam eles teóricos ou empíricos, jurídicos ou extra-jurídicos. Pode-se então afirmar que os juizes pragmatistas operam com um método comparativo-consequencialista. Vale dizer, eles avaliam comparativamente diversas hipóteses de resolução de um caso concreto tendo em vista as suas consequências. De todas as possibilidades de decisão, o pragmatista tentará supor consequências, e do confronto destas, escolherá a que lhe parecer melhor.

Para o pragmatista, a melhor decisão é aquela que melhor corresponder às necessidades humanas e sociais. Um juiz pragmatista²⁰ está preocupado em intervir na realidade social, estabelecendo, em suas decisões, verdadeiras políticas públicas. Ele não fica adstrito ao código binário do sistema jurídico, visto que admite a adoção de mecanismos não jurídicos, vale dizer, de outras disciplinas, em sua aplicação, podendo empregar fontes do Direito e considerações de caráter ético e político.

O pragmatismo jurídico não é uma teoria ou expressão do ativismo judicial, mas uma teoria sobre a prática do Direito e um modo de exercer essa prática (Pogrebinschi, s/d). No ativismo, ainda que o juiz atue discricionariamente, ele toma como referência um sistema de Direito posto e legislado. Diferentemente, para um pragmatista, o que confere validade à norma jurídica não é sua pré-existência, mas sua aplicação, de modo que a norma é uma das opções que o julgador pode utilizar.

Nesse caminhar, o pragmatismo é distinto de uma leitura positivista e formalista do Direito e não elege como preocupação principal a ordem ou a certeza jurídica, valores fundantes da modernidade e, por consequência, do Direito moderno. O cerne do pragmatismo é a necessidade, ou seja, o Direito deve adequar-se, ajustar seus conceitos e categorias para atender a um resultado benéfico, o que pode e não necessariamente deve dispensar a coerência do sistema.

²⁰ “[...] el juez y, [...] los abogados no pueden olvidarse del futuro. La decisión legal será un precedente que influya sobre la decisión de casos futuros. Por lo tanto, el juez debe considerar el impacto probable de fallos alternativos sobre el comportamiento de la gente que realiza actividades. [...] la perspectiva *ex ante* no es ajena al proceso legal” (Posner, 2007, p. 59).

Juízes pragmatistas repelem a estrita observância a um direito preexistente (princípio da legalidade) e veem com ressalva a restrição ou a contenção à atividade jurisdicional. Ao olhar para o futuro, decidem de acordo com as consequências que seu julgamento pode acarretar (Pogrebinski, s/d). O juiz não tem o encargo de voltar os olhos para o passado, para a história; e só faria isso se fosse estratégico. Em outras palavras, o magistrado pragmatista toma uma decisão com base nas necessidades sociais presentes e futuras, buscando apenas certa consistência com o direito preestabelecido, não como um fim em si mesmo, mas como um modo de alcançar, supostamente, o melhor resultado, a melhor decisão, que só pode ser construída pela compreensão da atividade diária dos juízes, e não por uma perspectiva estritamente acadêmica.

Para tanto, o procedimento do pragmatista é o método experimental, que permite atingir graus de certeza adequados. Inobstante, esse método experimental pode ser entendido como inversão de uma regra lógica aristotélica, visto que é pelo efeito que se conhece a causa, e não mais pela causa que se declara o resultado. Além disso, ao menosprezar a capacidade especulativa da razão como algo distinto da ciência existente, a visão pragmatista nega a condição de ciência para o saber abstrato, certo de que o intelecto se atrofiaria quando as ligações com esse conteúdo fossem cortadas.²¹ (Horkheimer, 2002, p. 59-60).

Com isso, percebe-se que há um liame entre o pragmatismo e industrialismo moderno, para quem a fábrica é o protótipo da existência humana e modela todos os ramos da cultura segundo a produção na linha de montagem ou segundo o escritório executivo racionalizado (Horkheimer, 2002, p. 55).

Tentar transformar a Física experimental num protótipo de todas as ciências e modelar todas as esferas da vida intelectual segundo as técnicas do laboratório é defender que todo pensamento deve apresentar um registro de sua utilidade, e, mesmo que seu emprego direto seja

²¹ Em instigante passagem, o autor afirma: “A utopia negativa de Aldous Huxley expressa esse aspecto da Formalização da razão, quer dizer, a sua transformação em estupidez. Nessa utopia, as técnicas do admirável mundo novo, e os processos intelectuais ligados às mesmas, são representados como sendo tremendamente requintados. Mas os objetivos a que servem os estúpidos “vibradores” que permitem que se sinta uma pele projetada numa tela; a “hipnopédia”, que inculca os slogans dominadores do sistema numa criança adormecida; os métodos artificiais de reprodução que padronizam e classificam os seres humanos antes mesmo de nascerem – tudo isso reflete um processo que invade o próprio pensamento e conduz a um sistema de proibição de pensar que deve resultar finalmente na estupidez subjetiva, prefigurada na idiotia objetiva de todo o conteúdo da vida. O pensamento em si mesmo tende a ser substituído por ideias estereotipadas. Estas são, por um lado, tratadas como meros instrumentos convenientes, a serem oportunisticamente abandonados ou aceitos, e, por outro lado, como objetos de adoração fanática” (Horkheimer, 2002, p. 60-61).

“teórico”, ele deve ser verificado pela aplicação prática da doutrina segundo a qual funciona (Horkheimer, 2002, p. 55).

Isso posto, deduz-se que a redução da razão a um mero instrumento degrada até mesmo o seu caráter instrumental.²² (Horkheimer, 2002, p. 60). Nas palavras de Max Horkheimer, a mais radical e consistente forma de pragmatismo é a filosofia de John Dewey, que defende que a teoria significa que conhecer é, literalmente, algo que se faz; que a análise é, basicamente, física e ativa; “que os significados, em sua qualidade lógica, são pontos de vista, atitudes e métodos de comportamento em relação aos fatos; e que a experimentação ativa é essencial à verificação”. Em que pese a assertiva ser consistente, ela aboliria o pensamento filosófico enquanto ele é ainda pensamento filosófico (Horkheimer, 2002, p. 53).

Esse aspecto suscita muitas discussões nos escritos pragmatistas. Ao atribuir a qualquer coisa e a qualquer um o papel de um instrumento – não em nome de Deus ou da verdade objetiva, mas em nome do que quer que seja realizado praticamente por tal instrumento –, ele enseja indagações como: *o que expressões como “a verdade em si”, ou a noção “Bem” podem realmente significar*. Pode-se dizer que tais expressões preservam a consciência das diferenças para cuja negação se inventou o pragmatismo: a diferença entre pensar no laboratório e na filosofia, e conseqüentemente, a diferença entre a destinação do homem e seu sentido atual (Horkheimer, 2002, p. 57-58).

Talvez, o consequencialismo represente o atributo mais conhecido do pragmatismo²³. Distinto de uma concepção jurídico-normativa, que regula o passado no presente por meio de uma sentença, o pragmatismo olha para o futuro, de modo que o significado de uma proposição, assim como sua verdade, só pode ser conhecido após o teste de sua consequência; ou seja, é na antecipação de consequências que se produz o conhecimento no pragmatismo (Pogrebinschi, 2005, p. 38-39).

²² A neutralização da razão, que a despoja de qualquer relação com o conteúdo objetivo e de seu poder de julgar este último, e que a reduz ao papel de uma agência executiva mais preocupada com o como do que com o porquê, transforma-a cada vez mais num simples mecanismo enfadonho de registrar os fatos. A razão subjetiva perde toda espontaneidade, produtividade e poder para descobrir e afirmar novas espécies de conteúdo – perde a própria subjetividade. Como uma lâmina de barbear frequentemente afiada, esse “instrumento” se torna demasiado tênue e no fim inadequado até mesmo para dominar as tarefas formalísticas ao qual é limitado (Horkheimer, 2002, p. 60)

²³ “Es cierto que pocas opiniones judiciales contienen referencias explícitas a los conceptos económicos. Pero es frecuente que las bases verdaderas de la decisión legal estén ocultas antes que iluminadas por retórica característica de las opiniones” (Posner, 2007, p. 57-58).

É como se o pragmático fosse uma espécie de profeta moderno, com a missão de anunciar o futuro. E essa consideração não está pronta, mas em processo de tornar-se, o que implica em substituir o passado, que estaria dado, pelo futuro como aquilo que ainda é uma possibilidade (Dewey, 2007, p. 236).

No pragmatismo tudo se torna um elemento a ser examinado pelo sujeito na cadeia de meios e efeitos. “Verifique cada conceito com a pergunta: ‘Que diferença sensível fará para qualquer pessoa a sua verdade?’ (Horkheimer, 2002, p. 51), e você estará na melhor posição para compreender o que significa essa verdade e discutir sua importância”. Dessa regra segue-se que o comportamento das pessoas decide sobre o significado de um conceito. Isso porque o propósito do pragmatismo é ser uma atividade prática, um modelo explicativo que tenta dissolver as categorias intelectuais abstratas – tais como verdade, significado ou concepções – por uma concepção operacional, concreta, como mecanismo que desvele ou desencadeie certas séries de acontecimentos, ainda que John Dewey (Dewey, 2007, p. 236) defenda seu desdobramento metafísico, que ao tornar o mundo mais razoável (*reasonable*) lhe ofereceria valor intrínseco.

Dito isso, a *Economic Analysis of Law* não se omite em relação a questões de filosofia moral e política. Richard Posner²⁴ reconhece isso em determinado momento de sua trajetória intelectual, quando toma partido da filosofia liberal de John Stuart Mill²⁵, o que não significa uma adesão completa a essa perspectiva. Ao contrário, ela é até mesmo controversa tendo em vista a existência de interlocutores como Holmes e Bentham.

Ao utilizar teoria econômica para explicar o mundo jurídico e as necessidades de reforma do direito e do sistema jurídico a partir de consequências econômicas (Calabresi, 2016, p. 2), a *Economic Analysis of Law*, no seu modo mais agressivo, estabelece uma visão de mundo a partir de uma teoria econômica e, se busca aquilo que o direito não pode responder, proclama a irracionalidade do mundo (Calabresi, 2016, p. 2), o que permite entrever o pragmatismo. Aqui, o argumento de Gary Becker de que a economia poderia ser relevante para uma série de

²⁴ Contudo, o autor faz a seguinte advertência: “[...] a ideia de que Platão, Aristóteles, Kant, Hegel e até Mill tenham a chave para resolver qualquer problema social moderno [é] implausível” (Posner, 2012, p. 75).

²⁵ Stuart Mill estaria identificado com a *Law and Economics* e Jeremy Bentham com a *Economic Analysis of Law* (Posner, 2009, p. 280; Calabresi, 2016, p. 1).

questões não estritamente econômicas avança em um nicho não percebido por Ronald Coase e Guido Calabresi, tais como o direito de propriedade e a responsabilidade civil²⁶.

Em casos difíceis, juízes não poderiam decidir apenas com base na lógica ou na ciência. A decisão abarcaria elementos de lógica, sentido, história, precedente, economia, conhecimento pessoal, visão de mundo e considerações políticas (Krecké, 2004, p. 428), o que implica em acertos e falhas. No pragmatismo posneriano o decisor jurídico se situa em um contexto de ignorância e incerteza. O reconhecimento das limitações da razão e a falibilidade humana devem ser levadas em conta. Isso envolveria um modelo de maximização reduzido, o que se aproximaria da noção de “*satisficing*” da teoria das organizações e da teoria evolutiva em que a escolha da melhor alternativa de decisão é aquela que o decisor tem conhecimento e acredita que está disponível (Krecké, 2004, p. 428). Trata-se de uma concepção vulnerável às deficiências do subjetivismo e imprevisibilidade de análise. Ao mesmo tempo, proporciona uma visão mais realista do sistema jurídico e dos processos decisórios judiciais (Krecké, 2004, p. 428).

Contudo, a análise carece da apreciação de que o modelo neoclássico de economia não dá conta de que o mercado, que funciona como argumento naturalista, pode ser coercivo ou arbitrário, especialmente, para aqueles que não têm poder econômico, ou seja, não dá conta da existência de desigualdades distributivas (Duxbury, 2001, p. 403). Da mesma maneira, rejeitar a dimensão teórica do pragmatismo e deixar de fora a discussão sobre o papel do Estado e as disputas políticas, ao argumento de que o pragmatismo é bom senso e razoabilidade indica um reducionismo economicista complacente com o status quo (Sullivan; Solove, 2003, p. 691).

De todo modo, é necessário deixar o olhar viciado sobre a *Economic Analysis of Law*, entrelaçar aspectos de suas relações, compreender as tentativas de correção e superação da abordagem inicial dos anos 1970, o que a torna um empreendimento de reconstrução permanente.

Hoje, abrir o repensar e evitar a polarização em uma época em que poderosas forças econômicas, políticas e profissionais estimulam as Ciências Sociais e o Direito a se tornarem cada vez mais técnicos, sugere tensões que merecem ser analisadas.

²⁶ “What Gary Becker has done for economics, Posner has done for law and economics”. O que significa dizer que houve uma transformação na área de estudo (Duxbury, 2001, p. 396).

Do ponto de vista pragmático, podem-se reduzir a uma dimensão funcional as discussões jus-econômicas, o capitalismo, o bem-estar ou a democracia, por exemplo, o que não é suficiente. Não que o mundo contemporâneo possa ser compreendido em uma estrutura dual. Na verdade, ele é *policontextualizado* e *poliproblemático*, o que não dispensa a necessidade de construir proposições factíveis. Certo é que a *Economic Analysis of Law* ao tentar captar as lentes de um direito sem romantismo, contribui para entender as razões pelas quais muitos indivíduos estão mais preocupados com decisões que atendam a seus interesses particulares do que com um suposto altruísmo na esfera pública. Por esse motivo, supor uma institucionalidade “completamente diferente”, baseada no amor e na amizade (uma espécie de retorno impossível à pólis grega, visto não serem os modernos atenienses tardios) parece, com acerto, entendimento equivocado a essa concepção.

4. IMPACTOS NAS POLÍTICAS PÚBLICAS E NA PROTEÇÃO DE DIREITOS FUNDAMENTAIS

Como pode ser observado ao longo do presente estudo, *Economic Analysis of Law* (EAL) – ou Análise Econômica do Direito – quando examinada através das lentes do utilitarismo benthamiano e do pragmatismo deweyano, revela tensões fundamentais em sua aplicação às políticas públicas e à proteção de direitos fundamentais. Embora ambas as perspectivas filosóficas compartilhem um enfoque consequencialista, elas divergem radicalmente em suas premissas e implicações práticas, especialmente no contexto de um Estado Democrático de Direito como o brasileiro.

O utilitarismo clássico de Jeremy Bentham, com seu princípio da máxima felicidade agregada, encontrou na EAL posneriana uma tradução jurídica sofisticada através do critério de eficiência de Kaldor-Hicks. Nesta abordagem, decisões judiciais e políticas públicas são avaliadas por sua capacidade de gerar ganhos líquidos para a sociedade, mesmo quando tais ganhos implicam sacrifícios para alguns grupos. Na prática, isso se materializa em análises de custo-benefício que frequentemente dominam processos regulatórios, onde direitos fundamentais podem ser secundarizados quando confrontados com imperativos de eficiência econômica. Um exemplo emblemático ocorre na área ambiental, onde a flexibilização de normas protetivas é justificada por cálculos que mostram benefícios econômicos superiores aos

custos ambientais, ignorando a natureza qualitativa e não mensurável de direitos constitucionais como o meio ambiente equilibrado.

Contrapondo-se a esta visão, o pragmatismo de John Dewey oferece um antídoto ao reducionismo econômico ao enfatizar a natureza experimental e democrática do direito. Para Dewey, as instituições jurídicas não devem ser avaliadas por sua aderência a modelos abstratos de eficiência, mas por sua capacidade de resolver problemas concretos através de processos participativos e iterativos. Esta perspectiva tem encontrado eco em experiências inovadoras de políticas públicas, como os orçamentos participativos e os programas de transferência de renda condicionada, cujos desenhos incorporam mecanismos de avaliação contínua e ajuste com base no feedback dos cidadãos afetados. No âmbito judicial, o pragmatismo se manifesta em técnicas decisórias como o teste de proporcionalidade, que permite balancear interesses econômicos com direitos fundamentais de maneira contextualizada.

A tensão entre as duas abordagens torna-se particularmente visível em casos concretos. A reforma trabalhista brasileira de 2017, por exemplo, foi justificada com argumentos de eficiência econômica típicos da EAL utilitarista, que enxergava na flexibilização das relações de trabalho um ganho agregado para a economia. Uma análise pragmática, contudo, exigiria avaliar os efeitos reais da reforma não apenas sobre indicadores macroeconômicos, mas sobre a qualidade de vida dos trabalhadores e a distribuição de renda, com possibilidade de revisão dos instrumentos que se mostrassem ineficazes ou injustos na prática. Da mesma forma, na judicialização da saúde, enquanto uma abordagem utilitarista pode restringir o acesso a tratamentos caros com base em cálculos de custo-efetividade, o pragmatismo proporia mecanismos mais sofisticados que considerem tanto a sustentabilidade financeira do sistema quanto o impacto humano das decisões.

A superação desta dicotomia exige uma reconstrução crítica da EAL que incorpore as lições do pragmatismo deweyano sem abandonar completamente os insights do utilitarismo. Tal síntese implicaria: (1) reconhecer os direitos fundamentais como limites intransponíveis para os cálculos de eficiência; (2) desenvolver metodologias de avaliação de políticas que combinem análise econômica com participação democrática; e (3) adotar uma postura experimentalista que permita revisar e ajustar políticas com base em seus resultados concretos. Neste modelo, o mercado deixaria de ser visto como um mecanismo natural e sagrado, passando

a ser compreendido como uma instituição social que deve servir aos valores constitucionais e não o contrário.

O desafio que se coloca para os operadores do direito e formuladores de políticas públicas é, portanto, o de desenvolver ferramentas analíticas capazes de articular eficiência econômica com justiça social, sem cair nem no economicismo reducionista nem num idealismo jurídico desconectado da realidade. A Constituição de 1988, com seu compromisso simultâneo com o desenvolvimento nacional e a proteção dos direitos sociais, oferece o quadro normativo ideal para esta empreitada. Cabe aos juristas e *policymakers* brasileiros construir pontes entre estas tradições filosóficas aparentemente antagônicas, criando assim um paradigma para a análise econômica do direito que seja ao mesmo tempo rigoroso e emancipatório.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Feitos os destaques, o percurso traçado até aqui permite destacar as conexões existentes entre utilitarismo, pragmatismo e *Economic Analysis of Law*. Se não é possível prever o futuro, é possível, contudo, tecer eventualidades que o comprometerão em um sentido diferente, em função das opções a serem ou não feitas. Disso resulta que as disparidades podem ser percebidas como diferenças provisórias, mesmo que não o sejam, considerando-se a existência de um ponto de descontinuidade histórica e a emergência de um paradigma tecnológico em que a própria informação se torna produto de um processo produtivo. Não obstante, a ideia de produtividade (ou o enigma da produtividade) é um dos temas mais questionados e questionáveis da ciência econômica, pois a sua mensuração é subjetiva, o que a torna objeto de controvérsia desde os economistas clássicos até os contemporâneos.

Dito isso, parece razoável afirmar que o pragmatismo, o utilitarismo e capitalismo contribuíram para o descrédito corrente da “contemplação” que, outrora, foi a mais alta aspiração humana. Com efeito, as condições atuais têm sido empecilho para o livre pensar e agir. É preciso pensar sem o peso de ideias preconcebidas, com base nos próprios fatos vivenciados, pois apenas como sujeitos e testemunhas da história é que possível agir e dar uma resposta a eles. Nessa esfera de mútuas incompreensões, todos se acusam, reclamam uns dos outros, e a culpa é sempre do outro.

A análise desenvolvida ao longo deste texto demonstra que a *Economic Analysis of Law* (EAL), quando submetida ao crivo crítico do utilitarismo benthamiano e do pragmatismo

deweyano, revela tanto seu potencial quanto seus limites enquanto ferramenta para a formulação de políticas públicas e proteção de direitos fundamentais. O utilitarismo, ao fornecer as bases para a noção de eficiência econômica no direito, contribuiu com métodos analíticos valiosos, mas mostrou-se insuficiente quando confrontado com a complexidade dos valores constitucionais e a necessidade de justiça distributiva. Por outro lado, o pragmatismo, com sua ênfase na experimentação democrática e na resolução contextualizada de problemas, emerge como antídoto necessário ao reducionismo econômico, oferecendo caminhos para uma aplicação mais equilibrada dos princípios da EAL.

O grande desafio que se coloca para teóricos e operadores do direito não é o de simplesmente rejeitar ou adotar a EAL, mas sim reconstruí-la sobre bases mais adequadas ao projeto constitucional brasileiro. Isso exige, em primeiro lugar, o reconhecimento de que a eficiência econômica – embora importante – não pode ser o único parâmetro para avaliação de políticas públicas e decisões judiciais. Direitos fundamentais, participação democrática e justiça social devem ser incorporados como elementos essenciais da análise, e não como meras externalidades a serem ponderadas. Em segundo lugar, é preciso desenvolver metodologias híbridas que combinem o rigor das ferramentas econômicas com mecanismos de avaliação qualitativa e participativa, capazes de captar dimensões não mensuráveis do bem-estar social.

A experiência brasileira recente, com casos como a reforma trabalhista e a judicialização da saúde, demonstra os riscos de uma aplicação acrítica da EAL desvinculada de seus pressupostos filosóficos. Ao mesmo tempo, aponta para possíveis alternativas: políticas públicas desenhadas com mecanismos de revisão periódica, decisões judiciais que utilizam testes de proporcionalidade, e instituições que promovam a participação dos afetados nos processos decisórios. Essas experiências sugerem que é possível conciliar eficiência econômica com proteção de direitos, desde que se abandone a pretensão de neutralidade técnica e se reconheça o caráter necessariamente político das escolhas jurídicas e econômicas.

O caminho *forward*, portanto, não está na rejeição da análise econômica, mas em sua humanização – isto é, na sua subordinação aos valores democráticos e constitucionais. Isso implica transformar a EAL de um instrumento de racionalização técnica em uma ferramenta a serviço da emancipação social, capaz de contribuir para a construção de um desenvolvimento econômico que seja, ao mesmo tempo, sustentável e incluyente. No contexto brasileiro, marcado por profundas desigualdades e por uma Constituição comprometida com a justiça

social, essa tarefa não é apenas acadêmica, mas profundamente política e jurídica. Cabe aos juristas, economistas e formuladores de políticas o desafio de levar adiante essa reconstrução crítica, criando assim possibilidades para o direito e para a economia no século XXI.

6. REFERÊNCIAS

AVELÃS NUNES, António. **Noção e objeto da economia política**. Coimbra: Almedina, 2013.

BARRETTO, Vicente de Paulo. (coord). **Dicionário de filosofia do direito**. São Leopoldo: Unisinos, 2009.

BECKER, Gary S. **The economic approach to human behavior**. Chicago: The University Press, 1976.

BENTHAM, Jeremy. **Uma introdução aos princípios da moral e da legislação**. São Paulo: Abril Cultural, 1974.

BERCOVICI, Gilberto. O ainda indispensável direito econômico. In: BENEVIDES, Maria Victoria de Mesquita; BERCOVICI, Gilberto; MELO, Claudineu de. **Direitos humanos, democracia e república: homenagem a Fábio Konder Comparato**. São Paulo: Quartier Latin, 2009. Disponível em: https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/3856218/mod_resource/content/1/BERCOVICI%2C%20G.%20O%20ainda%20indispens%C3%A1vel%20D.%20E..pdf. Acesso em: 23 mai. 2022.

CALABRESI, Guido. Of Law and Economics and Economic Analysis of Law. In: CALABRESI, Guido. **The future of Law and Economics: Essays in Reform and Recollection**. Yale Scholarship Online, 2016, p. 1-20.

CAMPBELL, Colin. **A ética romântica e o espírito do consumismo moderno**. Rio de Janeiro: Rocco, 2001.

COASE, Ronald. **The problem of social cost**. 1960. Disponível em: <http://www.ycu.edu.cn/upload/20181101111250375.pdf>. Acesso em: 18 mai. 2022.

COPETTI NETO, Alfredo. Entre o princípio da utilidade e o princípio da maximização da riqueza; ou, o que permanece da filosofia política utilitarista de Jeremy Bentham no movimento Law and Economics difundido na University of Chicago? **Rev. Fac. Dir. Sul de Minas**, Pouso Alegre, v. 27, n. 1: 79-92, jan./jun, 2011. Disponível em: <https://www.fdsu.edu.br/site/posgraduacao/volume271/04.pdf>. Acesso em: 29 ago. 2017.

DEWEY, John. O desenvolvimento do pragmatismo americano. **Scientiae studia**, São Paulo, v. 5, n. 2, p. 227-243, 2007. Disponível em:

<https://www.scielo.br/j/ss/a/Wv6XLVVPCYXvZfmwNhGH9gb/?lang=pt&format=pdf>.

Acesso em: 22 mai. 2022.

DUXBURY, Neil. **Patterns of american jurisprudence**. New York: Oxford, 2001.

DWORKIN, Ronald. **Justiça para ouriços**. Coimbra : Almedina, 2012.

FERRAZ JR, Tércio. O futuro do direito. **REVISTA USP**, São Paulo, n.74, p. 6-21, jun./ago., 2007. Disponível em: www.revistas.usp.br/revusp/article/download/13599/15417/. Acesso em: 18 dez. 2018.

HARNAY, Sophie; MARCIANO, Alain. Posner, Economics and the Law: from Law and Economics to na Economic Analysis of Law. **Journal of the History of Economic Thought**, v. 31, n.2, p. 215 –232, 2009.

HESSEN, Johannes. **Teoria do conhecimento**. São Paulo: Martins Fontes, 2000.

HYLTON, Keith N. Law and Economics versus Economic Analysis of Law. No. 17-40 Boston University School of Law, **Law and Economics Research Paper Series**, n. 17 – 40, p. 1 –12, 2018. Disponível em: https://scholarship.law.bu.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1206&context=faculty_scholarship. Acesso em: 20 mai. 2022

HORKHEIMER, Max. Meios e fins. In: HORKHEIMER, Max. **Eclipse da razão**. São Paulo: Centauro, 2002, cap. I.

KRECKÉ, Elisabeth. Economic analysis and legal pragmatism. **International Review of Law and Economics**, 23, p. 421-437, 2004.

KUHN, Thomas. **A estrutura das revoluções científicas**. São Paulo: Perspectiva, 2006.

KUMAR, Krishan. **Da sociedade pós-industrial à sociedade pós-moderna**. Novas teorias sobre o mundo contemporâneo. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2006.

LOPES, José Reinaldo Lima. Raciocínio jurídico e economia. **Revista do Direito Público da Economia** – RDPE, Belo Horizonte, ano 2, n. 8, out./dez., 2004.

LUCAS, Javier de. Individualismo y economicismo como paradigmas de la modernidad. **DOXA** – 6 (1989).

LUZ SEGUNDO, Elpídio Paiva. **Releitura do diálogo entre Richard Posner e Ronald Dworkin sobre a Law and Economics e a Análise Econômica do Direito**. Tese de Doutorado em Direito. Universidade Estácio de Sá, Rio de Janeiro, 2019.

MAGALHÃES, Sandro Crispim Gonçalves Nóbrega; CARNEIRO FILHO, Humberto João Carneiro. Uma análise econômica da socialidade nos contratos privados relacionais. **Revista Direito em Debate**, 28 (52), 2019, p. 251-266. Disponível em:

<https://www.revistas.unijui.edu.br/index.php/revistadireitoemdebate/article/view/8851>.

Acesso em: 22 mai. 2022.

MEDEMA, Steven G. Sidwick's utilitarian analysis of law: a bridge from Bentham to Becker? **American Law and Economics Review**, p. 30-47, jun., 2007.

MENDONÇA, José Vicente dos Santos. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, Edição Especial: Direito Público na Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro – LINDB (Lei 13. 655/2018), p. 43-61, nov., 2018. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/77649/74312>. Acesso em: 23 mai. 2022.

MULGAN, Tim. **Utilitarismo**. Petrópolis: Vozes, 2007.

POGREBINSCHI, Thamy. **O que é Pragmatismo Jurídico?** Disponível em: <http://www.cis.puc-rio.br/cis/cedes/PDF/paginateoria/pragmatismo.pdf>. Acesso em: 14 out. 2018.

POGREBINSCHI, Thamy. **Pragmatismo: teoria social e política**. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 2005.

POSNER, Richard A. **A problemática da teoria moral e jurídica**. São Paulo : Martins Fontes, 2012.

POSNER, Richard A. **El análisis económico del derecho**. México: FCE, 2007.

POSNER, Richard A. **Para além do direito**. São Paulo: Martins Fontes, 2009.

POSNER, Richard A. **Problemas de Filosofia do Direito**. São Paulo: Martins Fontes, 2007, p. 473-474.

POSNER, Richard A. **The Economic Approach to Law**. 1975. Disponível em: https://chicagounbound.uchicago.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=2881&context=journal_articles. Acesso em: 18 mai. 2022.

SALAMA, Bruno Meyeroh. **O que é “Direito e Economia”?**. 2013. Disponível em <http://revistas.unifacs.br/index.php/redu/article/viewFile/2793/2033>. Acesso em: 4 set. 2017.

SULLIVAN, Michael; SOLOVE, Daniel J. Can pragmatism be radical? Richard Posner and legal pragmatism. **The Yale Law Journal**, vol. 113, n. 3, p. 687-741, dez., 2003.

Tempos Modernos. Direção de Charles Chaplin. Estados Unidos da América: Continental, 1936. (87 min.).

Sobre o autor:

Elpídio Paiva Luz Segundo | E-mail: elpidioluz@gmail.com

Doutor e mestre em Direito pela UNESA/RJ. Graduado em Direito pela PUC Minas. Professor da FAVENORTE/MG. Advogado. Pesquisador do Grupo de Pesquisa Direitos Humanos e Transformação Social

Políticas públicas de segurança de não enfrentamento

Non-Confrontational Public Security Policies

Benedito Fonseca e Souza Adeodato²⁷

*Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro. Professor Titular. Rio de Janeiro (RJ)
Brasil*

André de Brito Ribeiro Filho²⁸

*Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro. Bacharelado em Direito. Rio de Janeiro
(RJ) Brasil.*

Daniela Ferreira Gomes de Matos²⁹

*Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro. Bacharelado em Direito. Rio de Janeiro
(RJ) Brasil.*

Dário Freire Branco³⁰

*Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro. Bacharelado em Direito. Rio de Janeiro
(RJ) Brasil.*

Vitor dos Santos Ferreira³¹

*Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro. Bacharelado em Direito. Rio de Janeiro
(RJ) Brasil*

RESUMO

O presente artigo analisa as políticas públicas de segurança de não enfrentamento como alternativa ao paradigma repressivo historicamente predominante na segurança pública brasileira, com especial atenção ao Estado do Rio de Janeiro. O objetivo central é compreender em que medida experiências como segurança cidadã, redução de danos, justiça restaurativa, policiamento comunitário, desmilitarização das polícias, políticas sociais integradas e urbanização de territórios vulnerabilizados podem constituir um modelo mais democrático, preventivo e eficaz de enfrentamento da violência. A pesquisa adota metodologia qualitativa, de caráter bibliográfico e documental, mediante revisão de literatura especializada, análise de documentos institucionais, normas constitucionais e estudos sobre política

ABSTRACT

This article analyzes public security policies based on non-confrontation as an alternative to the repressive paradigm historically dominant in Brazilian public security, with special attention to the State of Rio de Janeiro. Its central objective is to understand the extent to which experiences such as citizen security, harm reduction, restorative justice, community policing, police demilitarization, integrated social policies, and the urban upgrading of vulnerable territories may constitute a more democratic, preventive, and effective model for addressing violence. The research adopts a qualitative, bibliographic, and documentary methodology, drawing on specialized literature, institutional documents, constitutional norms, and studies on drug policy, police organization, state lethality,

²⁷ Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-7648-3382>

²⁸ Lattes: <https://lattes.cnpq.br/1912835490492669>

²⁹ Lattes: <https://lattes.cnpq.br/5094129966130553>

³⁰ Lattes: <https://lattes.cnpq.br/6829916069150466>

³¹ Lattes: <https://lattes.cnpq.br/7564102321348266>

criminal de drogas, organização policial, letalidade estatal, prevenção social da violência e experiências fluminenses, como Favela-Bairro, Morar Carioca e Unidades de Polícia Pacificadora. O trabalho parte da hipótese de que políticas centradas exclusivamente na repressão tendem a reproduzir seletividade penal, militarização, violações de direitos fundamentais, altos custos financeiros e baixa eficácia estrutural. Em contraposição, sustenta-se que políticas de não enfrentamento deslocam a segurança pública do campo estrito da coerção para o da cidadania, articulando prevenção, proteção social, participação comunitária, dignidade humana e redução das desigualdades. Conclui-se que a reconstrução democrática da segurança pública exige superar a lógica bélica da guerra às drogas e do inimigo interno, substituindo-a por estratégias intersetoriais, territorializadas e orientadas por direitos humanos. Assim, a segurança de não enfrentamento não significa ausência de Estado, mas presença estatal qualificada, preventiva e garantidora de direitos.

PALAVRAS-CHAVE:

Segurança pública. políticas públicas. segurança cidadã. não enfrentamento. direitos humanos.

social prevention of violence, and experiences in Rio de Janeiro, such as Favela-Bairro, Morar Carioca, and the Pacifying Police Units. The article proceeds from the hypothesis that policies centered exclusively on repression tend to reproduce penal selectivity, militarization, violations of fundamental rights, high financial costs, and limited structural effectiveness. By contrast, it argues that non-confrontational policies shift public security away from the narrow field of coercion and toward citizenship, linking prevention, social protection, community participation, human dignity, and the reduction of inequalities. The conclusion is that the democratic reconstruction of public security requires overcoming the warlike logic of the “war on drugs” and the “internal enemy,” replacing it with intersectoral, territorially grounded strategies guided by human rights. Thus, non-confrontational security does not mean the absence of the State, but rather a qualified, preventive state presence committed to guaranteeing rights.

KEYWORDS:

Public security. public policies. citizen security. non-confrontation. human rights.

1. INTRODUÇÃO

A segurança pública brasileira, especialmente no Estado do Rio de Janeiro, foi historicamente estruturada sob a lógica do enfrentamento, marcada pelo uso recorrente da força, pela militarização das práticas policiais e pela centralidade conferida à repressão como resposta privilegiada à violência. Esse paradigma, longe de produzir estabilização duradoura, tem coexistido com altas taxas de letalidade, expansão do encarceramento, fortalecimento de mercados ilícitos e reiteradas violações de direitos fundamentais. Nesse sentido, torna-se relevante examinar criticamente perspectivas alternativas que, em lugar da intensificação do conflito, proponham a prevenção, a cidadania e a proteção da dignidade humana como eixos orientadores da ação estatal.

É nesse contexto que se insere o debate sobre as políticas públicas de segurança de não enfrentamento. Mais do que simples negação do paradigma repressivo, tais políticas reúnem diferentes experiências e formulações – como a segurança cidadã, a redução de danos, a justiça restaurativa, o policiamento comunitário e a própria desmilitarização das polícias – que convergem na tentativa de reconectar segurança pública, direitos humanos e justiça social. A questão central que orienta este artigo consiste, portanto, em compreender em que medida essas experiências permitem delinear um conceito consistente de segurança de não enfrentamento e em que sentido podem oferecer resposta mais adequada à complexidade da violência contemporânea.

O objetivo do trabalho é analisar os fundamentos conceituais, normativos e institucionais das políticas de segurança de não enfrentamento, contrastando-os com a lógica tradicional do enfrentamento e examinando seus desdobramentos no caso fluminense. Para tanto, o artigo mobiliza revisão bibliográfica e documental sobre segurança cidadã, política criminal de drogas, organização policial, experiências de urbanização e iniciativas de prevenção social da violência, com especial atenção às especificidades do Rio de Janeiro. Parte-se da hipótese de que políticas centradas exclusivamente na repressão tendem a reproduzir seletividade, violência e baixa eficácia estrutural, ao passo que estratégias orientadas por prevenção, integração comunitária e garantia de direitos oferecem bases mais promissoras para uma segurança pública democrática.

A exposição desenvolve-se, inicialmente, pela delimitação conceitual da segurança pública de não enfrentamento e de seus fundamentos constitucionais e políticos; em seguida, examina a política de combate às drogas como um dos principais vetores de consolidação do paradigma repressivo; depois, desloca a análise para a experiência do Estado do Rio de Janeiro,

considerando tanto políticas de enfrentamento quanto iniciativas preventivas e integrativas; por fim, contrapõe os dois modelos, destacando seus custos, limites e efeitos. Com isso, busca-se contribuir para a reflexão crítica sobre os rumos da segurança pública no Brasil e sobre a necessidade de reconstruí-la a partir da cidadania, da prevenção e da centralidade dos direitos humanos.

2. FUNDAMENTOS CONCEITUAIS E NORMATIVOS DA SEGURANÇA PÚBLICA DE NÃO ENFRENTAMENTO

A tentativa de delinear o conceito de política de segurança de não enfrentamento ultrapassa a simples contraposição à política de segurança pública de enfrentamento, historicamente executada no Rio de Janeiro. Essa tarefa requer, portanto, uma construção que aponte as múltiplas formas de manifestação do não enfrentamento para alcançar maior precisão conceitual.

Algumas políticas encaram os problemas causados ou potencializados pelas drogas sob a ótica da saúde pública, promovendo a redução de danos; outras buscam superar a estigmatização dos usuários de drogas, promovendo a expansão da justiça restaurativa, a descriminalização, a legalização e a despenalização. Há ainda, em debate, a desmilitarização da polícia, como tentativa de superar resquícios da transição do regime militar para o regime democrático. É amplo o uso, também, da ideia de segurança cidadã – que nos indica qual teor comum pode ser encontrado entre tantos conceitos singulares. O que nos permite elaborar o primeiro traço de precisão conceitual é a constatação de que todas essas trajetórias promovem a relação entre segurança pública e cidadania, buscando materializar a segurança como forma de garantir a proteção e a promoção dos Direitos Humanos.

A CF de 88 marca a transição política já mencionada que perpassa, sobretudo a partir dos anos 2000, a elaboração de concepções de segurança pública como prestação de serviço para garantia da proteção dos direitos individuais. Nela, o direito fundamental à segurança apresenta-se como direito fundamental individual, conforme o artigo 5.º (liberdades), mas também como direito fundamental social, a partir do artigo 6.º (poderes), dotado de dupla função: defesa do indivíduo em relação ao Estado, o que consiste na abstenção estatal frente às liberdades individuais, e proteção perante terceiros, que se traduz na presença do Estado intermediando agressões entre indivíduos – ambas a favor da proteção à dignidade humana. A

dimensão social ocorre quando o Estado atua para garantir a participação do indivíduo no bem-estar social (COSTA, 2012).

Essa participação, numa sociedade notavelmente desigual, passa pela promoção da justiça social e consolidação da cidadania, condicionada a uma efetiva transição entre a liberdade formal abstrata e as liberdades materiais concretas (direitos sociais). Essa transição explicita a natureza jurídica híbrida da segurança, enquanto direito fundamental intimamente ligado à noção de garantia (Costa, 2012).

A percepção da diferença entre direitos e garantias³² se apresenta como pré-requisito para a compreensão de como o constitucionalismo moderno e as declarações de direitos humanos impactam no modelo de Estado e nas suas práticas. A confusão terminológica impede a efetivação dos direitos em face das garantias que lhe servem justamente de elemento garantidor/implementador (Costa, 2012).

Na *Agenda de segurança cidadã: por um novo paradigma*³³ (Teixeira *et al.*, 2018), documento produzido por diversos especialistas em segurança pública,³⁴ “comprometidos com o exercício da cidadania e o enfrentamento da violência e das desigualdades” (Teixeira *et al.*, 2018, p. 19) reconhece-se os avanços na definição e garantia dos direitos individuais, manifestados em outros serviços públicos, como no controle da inflação e nas políticas públicas de educação, saúde, moradia e assistência social. No entanto, admite-se que até então não foi possível construir uma segurança cidadã no Brasil. A ineficácia das estratégias até então empregadas, de criminalização e enfrentamento, produz impacto em toda a sociedade, com violações aos direitos humanos e ao pacto constitucional potencializadas pelas políticas de segurança pública.

³² Sobre a distinção entre direitos e garantias: os direitos têm como objeto imediato um bem específico da pessoa, como vida, honra, liberdade, integridade física etc.; já as garantias são as normas que, ao protegerem os direitos fundamentais indiretamente, permitem ao poder público implementar e resguardar o direito que instrumentalizam.

³³ “Uma agenda de segurança pública implica estabelecer proposições voltadas à reconfiguração de certas balizas institucionais para a produção de políticas públicas de segurança, sem as quais se entende que o país dificilmente seja capaz de produzir as inovações necessárias” (...) Tais proposições resultam não de fórmulas abstratas, mas sim do aprendizado obtido com as principais experimentações ocorridas na área nas últimas duas décadas” (Teixeira *et al.*, p.23)

³⁴ Alberto Kopittke (PUCRS), Alessandra Oberling (UCB), Camila Nunes Dias (UFABC), César Barreira (UFC), Fábio Costa Moraes de Sá e Silva (University of Oklahoma), Jacqueline Muniz (UFF), Jacqueline Sinhoretto (UFSCar), José Vicente dos Santos (UFRGS), José Luiz Ratton Jr. (UFPE), Katia Mello (UFRJ), Marcele Figueira (UCB), Maria Glaucíria Brasil (UECE), Michel Misse (UFRJ), Renato De Vitto (Ex-Diretor-Geral do Departamento Penitenciário Nacional) e Rodrigo Ghiringhelli de Azevedo (PUCRS).

A proposta elaborada na *Agenda* gira em torno de 5 eixos que ilustram o escopo de atuação da segurança cidadã, fundamentada numa lógica gerencial: o primeiro eixo propõe a estruturação de um sistema de política pública para a área de segurança; o segundo eixo volta-se para a reestruturação dos sistemas policiais; o terceiro eixo aborda a Justiça criminal, enquanto afetada (e afetante) por (das) políticas de segurança. Uma das propostas busca ampliar a aplicação da Justiça restaurativa; o eixo 4 aborda o sistema penitenciário, incluindo estratégias para reintegração social, por exemplo; o eixo 5 volta-se para a prevenção da violência, incluindo um olhar atencioso aos jovens que se envolvem em redes criminais – que se traduzem em políticas de segurança integradas às políticas de educação, renda, trabalho e cultura, priorizando os territórios e situações mais vulneráveis à violência. Também engloba a prática da redução de danos, visando superar a estigmatização do usuário de entorpecentes em situação de risco e vulnerabilidade social – estratégia que se opõe à lógica de criminalização e confinamento dos usuários.

O reconhecimento da complexidade do problema do tráfico de drogas e da violência está espelhado nos eixos da Agenda e enseja a elaboração de um trabalho coordenado entre organizações da segurança (polícias), universidades, organizações da sociedade civil e cidadãos (Teixeira *et al.*, 2018, p. 23), capaz de dar conta dessas dimensões que se apresentam.

Apesar das mudanças significativas em diversas áreas trazidas pelo processo de transição que culminou na CF de 1988, no campo da segurança pública, estas não atingiram a “arquitetura das instituições de segurança pública” (Soares, 2019).

A herança militar transmitida aos policiais contemporâneos pela doutrina de Segurança Nacional da Escola Superior de Guerra conserva princípios filosóficos e táticos próprios da lógica de combate à guerrilha, historicamente voltados à repressão do chamado inimigo interno comunista. O sadismo e a tortura que marcaram os porões do DOI-CODI ainda se fazem presentes nos becos e nas celas, projetando-se do Massacre do Carandiru à Chacina da Candelária, da sessão de tortura ao ar livre em Diadema aos inúmeros casos de autos de

resistência nas comunidades.³⁵ O significativo envolvimento de policiais³⁶ e agentes políticos com as milícias³⁷ alarga ainda mais a distância que separa o poder público da efetivação dos direitos fundamentais, ao aproximá-lo de práticas marcadas pelo abuso de poder e pela violência excessiva.

A formação da Polícia Militar está no cerne dessa questão. A urgência desse debate e dessas políticas se revela no alto índice de homicídios, na sensação de insegurança, na imensa população carcerária – entre as maiores do mundo, nas chacinas urbanas recorrentes, no genocídio da população jovem negra, na ascensão e consolidação das milícias e narcomilícias, mas também no elevado número de policiais assassinados em confrontos.

Serrano (2010, p. 112), ao abordar a temática da polícia comunitária, examina o vínculo entre cidadania e segurança pública na doutrina policial e, a partir dessa relação, sustenta que a polícia deve reconhecer o cidadão como sujeito de direitos; que o cidadão também possui deveres em matéria de segurança pública; e que o policial, igualmente cidadão, precisa ter seus direitos assegurados e sua cidadania reconhecida, para que possa compreender e respeitar os direitos dos demais.

Contudo, o art. 144 da Constituição Federal de 1988, ao preservar as polícias militares como forças organizadas sob os princípios da hierarquia e da disciplina, mantém na segurança pública uma lógica institucional de feição militar. Se a hierarquia militar encontra justificativa para o exército, que precisa prontamente mobilizar eficazmente um grande contingente humano em tempos de guerra, já não se justifica no caso de uma instituição cuja função é “garantir os direitos dos cidadãos, prevenindo e reprimindo violações, recorrendo ao uso comedido e proporcional da força quando indispensável” (Soares, 2015) (sendo que os confrontos armados equivalem a menos de 1% das atividades da PM).

³⁵ Sobre o tema, recomenda-se o livro *Quando a Polícia Mata: Homicídios por “Autos de Resistência” no Rio de Janeiro (2001-2011)*, de Michel Misse, Carolina Christoph Grillo, César Pinheiro Teixeira e Natasha Elbas Neris e o documentário *Auto de Resistência*, dirigido por Natasha B. R. Elbas Neri e Lula Carvalho. Ambos abordam os homicídios praticados pela polícia contra civis, no Rio de Janeiro, em casos classificados como legítima defesa. O filme retrata a luta por justiça de mães que tiveram seus filhos assassinados, acompanhando-as em seu percurso pelas instituições do Estado, desde o momento em que um indivíduo é morto, até as fases de arquivamento ou julgamento por um tribunal do júri. Nesse caso, as imagens explícitas das cenas dos crimes e a presença forte das mães em suas trajetórias por justiça traduzem o que os dados estatísticos não podem.

³⁶ Uma constatação relevante: “(...) o aprimoramento dos serviços de segurança pública pode elevar o grau de confiança da população nas polícias, o que, por sua vez, pode levar ao crescimento do volume das denúncias ou dos registros de crimes (Soares, 2007, p.79)”. Afinal, quem se arriscaria a denunciar a ação de narcomilicianos para uma polícia possivelmente envolvida, corrompida?

³⁷ Fato já denunciado no Relatório final da CPI das Milícias, por Marcelo Freixo.

Com a estrutura atual, fica dificultada a formação de PMs treinados numa educação interdisciplinar capaz de promover o pensar, o analisar, o dialogar e o decidir, para adotar uma formação que mais se assemelha a um adestramento de policiais condicionados para o ataque e cumprimento de ordens. Freixo entende que o principal desafio dessa pauta é “superar a oposição entre polícia e direitos humanos” (Freixo, 2015).

No mesmo art. 144 da Constituição Federal de 1988, observa-se que à Polícia Militar incumbe o policiamento ostensivo, ao passo que a função investigativa é atribuída às polícias civis. Em razão dessa estrutura, na prática, a Polícia Militar demonstra produtividade prendendo em flagrante crimes que possam ser averiguados empiricamente em espaços públicos, “cuja prática também segue a lógica do varejo” (Soares, 2015). Essa atuação policial recai, portanto, majoritariamente, sobre atores sociais específicos, com classe e cor definidos, criminalizando a pobreza, consagrando o racismo institucionalizado: “batedores de carteira, pequenos vendedores de drogas ilícitas, assaltantes de pontos de comércio, ladrões de automóveis etc” (Soares, 2015). Como sintetiza Freixo (2015), a tragédia carioca e brasileira consiste em “ver homens de preto, quase todos pretos, matando homens pretos”.

O fracasso da política criminal de combate às drogas é triplamente notável: primeiro, por não resultar numa redução significativa da circulação e do consumo; segundo, por afetar a dignidade dos indivíduos envolvidos, usuários de drogas ilícitas que sofrem um processo de marginalização e traficantes que recaem num processo de seletividade penal; terceiro, por potencializar conflitos violentos que atingem em cheio a sociedade civil, impactando na oferta de serviços essenciais à população, causando mortes e outros efeitos colaterais devastadores³⁸ (Ribeiro; Bellini Júnior, 2020).

3. POLÍTICA DE COMBATE ÀS DROGAS E PARADIGMA REPRESSIVO

A política de combate às drogas ocupa lugar central na conformação contemporânea da segurança pública de enfrentamento. Mais do que um conjunto de medidas voltadas à

³⁸ Em levantamento realizado com a população do Distrito Federal, é possível verificar que o medo e a percepção de risco, ou seja, a sensação de insegurança, variam de acordo com a renda familiar, refletindo a influência das “áreas degradadas ou de frágil infraestrutura urbana, com altas taxas de criminalidade e incivilidades”, marcadas, portanto, pela estigmatização. O medo e a percepção de risco também sofrem influência da percepção sobre os serviços públicos. Dentre estes, a iluminação, a pavimentação e manutenção de ruas e calçadas, assim como os locais de esporte, cultura e lazer foram os que mostraram impactar mais sobre o medo e o risco. Esse dado complementa o entendimento de que a segurança, até mesmo em sua dimensão emocional, psicológica e particular, no campo da percepção subjetiva, portanto, encontra subsídio na atuação do Estado sobre o ambiente e sobre serviços que não se reduzem à presença do poder punitivo (Costa, 2023, p.225 -230).

regulação de substâncias ilícitas, essa política consolidou uma gramática institucional marcada pela criminalização seletiva, pela militarização das práticas estatais e pela legitimação de respostas violentas contra populações vulnerabilizadas. Examinar sua formação histórica e seus desdobramentos permite compreender como o proibicionismo se tornou um dos principais vetores de sustentação do paradigma repressivo, bem como por que sua crítica é indispensável à construção de uma política de segurança orientada pela cidadania, pela dignidade humana e pela redução de danos.

A influência da posição dos Estados Unidos diante da questão das drogas é marcada, entre outras medidas, pela promulgação da Lei Harrison de 1914, pela 18.^a Emenda à Constituição – *Volstead Act*, nos anos 1920 do século XX – que estabeleceu a lei seca, e pela política do presidente Richard Nixon, já nos anos 1970. Através da primeira, medidas de taxaço sobre a produção e o comércio voltaram-se para criminalizar imigrantes mexicanos e negros recém-libertos, ambos expostos à vulnerabilidade social, econômica e, como se confirma aqui, política; a cocaína, o ópio e a maconha foram o alvo da vez. A partir da segunda, que se desdobrou na formação de uma polícia voltada para combater a produção clandestina, foi concebido o embrião da política internacional de combate às drogas, que culminou na “guerra às drogas” promovida por Nixon e nas três convenções das Nações Unidas³⁹ (Convenção sobre Substâncias Psicotrópicas, de 1971; Convenção Única sobre Entorpecentes, emendada em 1972; Convenção Contra o Tráfico Ilícito de Entorpecentes e Substâncias Psicotrópicas, de 1988). A proibição, a criminalização e o combate também foram utilizados como estratégia de controle econômico e político da América Latina. Em 1986, o presidente Ronald Reagan, a partir do Decreto de Segurança Nacional 221, declarou guerra às drogas, enfatizando que a cocaína era o inimigo principal não somente dos Estados Unidos, mas de toda a América Latina (Rodrigues; Oliveira, 2021, p.255-260; Guzzi, 2008, p.23).

Na era Reagan, a “guerra às drogas” passou radicalmente a instrumentalizar a geoeconomia, a geopolítica e as relações internacionais dos Estados Unidos para o mundo, com especial atenção para a América do Sul. Num pacote híbrido em desmonte dos Estados desenvolvimentistas da região, militarismo, neoliberalismo e choque econômico, a “guerra às drogas” substituiu rapidamente a guerra ao comunismo que havia legitimado as ditaduras

³⁹ Disponibilizadas em: <https://www.unodc.org/lpo-brazil/pt/drogas/marco-legal.html#:~:text=Conven%C3%A7%C3%A3o%20%C3%9Anica%20sobre%20Entorpecentes%2C%201961,m,eio%20de%20a%C3%A7%C3%B5es%20internacionais%20coordenadas>

militares na década de 1960 e 1970 e transformou não apenas opositores políticos em inimigos do Estado, mas também uma quantidade enorme de populações recém-chegadas às áreas urbanas. A face oculta da agenda de choque neoliberal dos anos 1990 chegou acompanhada do Estado penal, fazendo, por exemplo, do Brasil, um dos principais países da região, o terceiro em população carcerária no mundo, com mais de 800 mil presos, apenas atrás de Estados Unidos e China (Shahadeh; André; 2024)

É possível compreender, portanto, a atuação de mais um vetor de força, qual seja, a geopolítica internacional e os interesses econômicos norte-americanos, na consolidação da vertente brasileira proibicionista e de guerra às drogas. Esse vetor também alcança o imaginário popular por intermédio da dimensão estética da legitimação da guerra às drogas. Nota-se a influência da indústria cultural fomentada amplamente ao longo de décadas pela presença do audiovisual estadunidense, sempre promovendo a guerra e elegendo um inimigo, solidificando, portanto, uma ideologia bastante clara.

A seletividade dos discursos e a maneira como são narrados – por falas e imagens – constituem a justificação ideológica da guerra contra o tráfico e reforça o imaginário de ser o Estado norte-americano o guardião de preceitos universais, tais como democracia, liberdade e o bem comum dos povos oprimidos por seus governos, como se ele mesmo não fosse um governo (Góes, Paes, Ferraz, 2023, p. 406).

Atualmente, em meio a uma inflexão histórica da política antidrogas, busca-se a reclassificação da maconha como substância de baixo risco, movimento que também se articula a interesses econômicos vinculados à expansão da indústria da *cannabis*. Diante do caráter contingente e historicamente variável das convenções sociais e jurídicas que definem quais consumos são lícitos e quais são ilícitos, evidencia-se a necessidade de problematizar a legalização e a descriminalização como pontos centrais do debate, na medida em que ambas repercutem diretamente sobre a própria legitimação do paradigma do enfrentamento.

No Brasil, o moralismo que incide sobre a questão das drogas manifesta-se, sobretudo, na condenação moral do seu uso e na resistência à implementação de políticas públicas orientadas pelo paradigma da redução de danos. Esse enquadramento moralizante do debate conduziu, recentemente, à proposta de criminalização da posse de qualquer quantidade de droga ilícita, nos termos da Proposta de Emenda à Constituição n.º 45/2023.

Já a perspectiva da *redução de danos* surge em oposição à estigmatização dos indivíduos alcançados pela política proibicionista, ao reafirmar o respeito aos direitos

fundamentais das pessoas que usam drogas. Embora com frequência seja equivocadamente associada à apologia ao consumo de substâncias psicoativas,⁴⁰ essa abordagem se fundamenta na dignidade da pessoa humana e busca destituir o usuário de estigmas, reconhecendo-o como sujeito de direitos, dotado de autonomia e individualidade. Com isso, pretende-se deslocar a lógica que o reduz a um problema exclusivamente de segurança pública, para compreendê-lo, antes, como destinatário de políticas de saúde pública.

Ribeiro e Bellini Júnior (2020) comparam os modelos de abordagem, traçando as diferenças entre a perspectiva *proibicionista* e a de *redução de danos*. A primeira se dedica a uma política em que o Estado pratica o controle do cidadão, promovendo a “guerra às drogas”, priorizando a repressão ao consumo e ao tráfico, adotando uma postura moralista que consagra a estigmatização do usuário de drogas. A segunda, a uma política em que o Estado provê serviços, apoia organizações e prega direitos que favorecem os usuários de drogas, atuando de modo tolerante/pragmático, priorizando a redução de danos à saúde individual e coletiva, refletindo uma postura realista.

Se a descrição anterior revela um modelo de “atenção psicossocial” ao indivíduo integralmente considerado, o contraponto a ela, promovido pelos conservadores, tem “a abstinência⁴¹ como medida prioritária”, “corroborando com a dimensão religiosa/ não laica do cuidado. É preciso enfatizar, no entanto, que “não existe produção de saúde na atenção a pessoas com necessidades decorrentes do uso de drogas com isolamento e privação de liberdade”. O que ocorre é a “violação dos seus direitos fundamentais” (Silva, Cesar, 2024, p.12-13).

Portanto, retoma-se aqui o ponto central do debate sobre uma política de segurança de não enfrentamento: a necessária ênfase na cidadania e na dignidade humana, uma mudança paradigmática que ainda não penetrou nos costumes e práticas políticas, tampouco nas policiais, embora já seja amplamente debatida.

Não é tão simples supor que a partir do desenvolvimento da perspectiva que aproxima a segurança da garantia dos direitos fundamentais, o usuário passará imediatamente a ser, antes de tudo, um indivíduo; o policial, um cidadão; o tribunal, a última instância; e as drogas, um problema de saúde pública. Tal mudança encontra a resistência em décadas de conflitos

⁴⁰ Por se concretizar em programas de trocas de seringa, testes de qualidade de comprimidos, terapias de substituição e disponibilização de narco-salas etc.

⁴¹ “A necessidade de se pensar em uma política de Redução de Danos decorre do fato que nem sempre é possível que as políticas públicas se pautem na abstinência, seja porque não é possível, seja porque não é desejada” (Ribeiro; Bellini Junior, 2020, p.35)

armados. As profundas marcas deixadas necessitam de tempo e prática, com participação efetiva da coletividade, para que se naturalize o conceito de segurança cidadã e seus reflexos práticos.

Nesse sentido algumas experiências apresentam-se como caminho intermediário entre os dois paradigmas aqui em conflito. O policiamento comunitário, nesse sentido, representa um avanço significativo das polícias contemporâneas, por promover a diferenciação entre polícia e militares, pois trata-se de:

uma filosofia de emprego do efetivo policial cujo objetivo é melhorar as condições de segurança a partir da aproximação da organização com a sociedade, baseada numa maior interação entre polícia e comunidade, na descentralização da cadeia de comando e na autonomia dos policiais para identificar e resolver problemas coletivos (Goldstein, Rosenbaum, Dias Neto, Skolnick, Bayley *apud* Costa, 2023, p. 88).

Costa (2023) aponta, ainda, os obstáculos encontrados na aplicação do policiamento comunitário, dentre os quais a própria cultura policial. Muitos policiais não conseguem absorver o novo propósito trazido pela polícia comunitária por desvalorizarem as atividades não diretamente ligadas ao combate. Um caminho possível para a superação desse velho paradigma aponta para a desmilitarização da Polícia Militar, reestruturação que permitiria ampliar a participação política e propagar o diálogo e o conflito de ideias em um ambiente de trabalho mais horizontalizado, democratizado (Freixo, 2015).

4. A SEGURANÇA PÚBLICA NO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

A gestão da segurança pública no Brasil é uma responsabilidade complexa e intersetorial, que envolve diversas esferas governamentais. No nível estadual, a responsabilidade pela manutenção da ordem pública e pela segurança recai principalmente sobre a Secretaria de Estado de Polícia Militar e a Secretaria de Estado de Polícia Civil. Essas instituições são encarregadas de executar políticas de segurança, planejar operações policiais e garantir a aplicação da lei em todo o território estadual. A Polícia Militar atua principalmente na prevenção e repressão imediata de crimes, enquanto a Polícia Civil é responsável pela investigação criminal e pela coleta de provas. Juntas, essas instituições trabalham para criar um ambiente seguro e combater a criminalidade de forma eficaz (Beato; Silveira, 2014).

Além de suas funções operacionais, o estado também tem a responsabilidade de formular políticas públicas de segurança que estejam alinhadas com as diretrizes federais e as necessidades locais. Isso inclui a implementação de programas de treinamento e capacitação

para os agentes de segurança, a adoção de novas tecnologias de monitoramento e inteligência, e a promoção de iniciativas comunitárias que visem prevenir a criminalidade e fomentar a cooperação entre a polícia e a sociedade. A jurisdição estadual também implica em uma coordenação estreita com os municípios, assegurando que as políticas de segurança sejam aplicadas de forma integrada e que os recursos sejam utilizados de maneira eficiente. Dessa forma, o estado exerce um papel crucial na gestão da segurança pública, buscando um equilíbrio entre a repressão ao crime e a promoção de um ambiente social seguro e pacífico.

As cidades, por sua vez, desempenham um papel complementar e essencial na gestão da segurança pública, adaptando e implementando as políticas estaduais ao contexto local. Além disso, têm a flexibilidade de implementar iniciativas específicas de prevenção ao crime que são ajustadas às necessidades locais. Tais iniciativas podem incluir parcerias com ONGs e instituições educativas para oferecer programas sociais que proporcionem alternativas para jovens em situação de vulnerabilidade, contribuindo para a redução da criminalidade. As administrações municipais também são responsáveis por promover o diálogo contínuo entre a polícia e a comunidade, fortalecendo a confiança e a colaboração na resolução de problemas de segurança. A abordagem local permite uma resposta mais rápida e eficaz às particularidades de cada comunidade, promovendo um ambiente urbano mais seguro e coeso.

Entretanto, no âmbito da cidade do Rio de Janeiro, delineia-se o movimento de introdução da guarda municipal armada, o que reforça a lógica da política de enfrentamento ao recorrer à contratação de policiais e militares aposentados ou desligados do serviço, além de pessoal despreparado para uma política de segurança cidadã.

O Estado do Rio de Janeiro (e a Guanabara) desde sempre funcionou como um ponto de grande importância para o país e apresentou na sua história, políticas de segurança públicas voltadas para o enfrentamento, caracterizadas pela repressão de crimes, uso da força ostensiva policial, dentre outros traços. Uma política de “enxuga gelo” de resultados bem duvidosos na medida em que nada modifica o *status quo* mas antes até estimula as “guerras de quadrilhas” entre as facções. Essa disputa territorial e de prestação de serviços entre grupos organizados violentos ainda ganhou a concorrência das milícias oriundas em grande medida e extensão das próprias forças policiais acostumadas e preparadas para o confronto físico, o uso de armas e a violência.

Entretanto, existiram também as chamadas políticas de não enfrentamento, voltadas à prevenção dos crimes e à participação ativa da comunidade na questão da segurança pública.

Essas políticas envolviam a mediação de conflitos, a integração de grupos sociais, a redução da desigualdade – combatendo, assim, uma das causas estruturais que levam jovens ao mundo do crime – e o investimento em serviços sociais, como lazer, educação, cultura, esporte, serviços médicos, entre outras características que serão abordadas mais detidamente posteriormente.

A *política de segurança cidadã* constitui exemplo relevante de orientação governamental voltada ao enfrentamento de questões estruturais da violência, ao articular direitos humanos, prevenção e procedimentos político-sociais, promovendo, em tese, uma abordagem mais humanizada e menos repressiva (Carvalho; Silva, 2011). Programas como o PROERD, que foca na prevenção do uso de drogas entre jovens, a *Operação Mutirão* que proporcionou intervenções sociais e urbanas na década de 1970, e o *Projeto Viva Rio*, que atua em diversas frentes para melhorar as condições de vida e reduzir a violência, são exemplos de iniciativas que complementam as políticas de não enfrentamento. Essas iniciativas ajudam a criar uma rede de apoio e proteção que vai além da segurança pública imediata, abordando também questões sociais e educacionais que são essenciais para a prevenção do crime a longo prazo. Integrar e fortalecer esses programas dentro de uma estratégia de segurança pública mais ampla é primordial para uma redução mais efetiva da criminalidade e para a construção de comunidades mais seguras e resilientes.

Em resumo, as políticas de não enfrentamento no Rio de Janeiro demonstram a necessidade de abordagens preventivas e integrativas para a melhoria da segurança pública. Embora não sejam soluções isoladas, são fundamentais para a construção de uma sociedade mais segura, humanizada e justa, principalmente quando se trata da questão das comunidades.

Percebe-se que a cidade do Rio de Janeiro tem um histórico significativo de políticas de urbanização das favelas, iniciado nos anos 1980. Essas políticas surgiram após um período de remoções forçadas em massa e da construção de grandes conjuntos habitacionais para onde os moradores das favelas eram realocados. Importante iniciativa de urbanização ocorreu durante o governo de Leonel Brizola (1983-87), mas foi com a sanção do Plano Diretor Decenal da Cidade do Rio de Janeiro, em 1992, que se consolidou a ideia de integração das favelas ao restante da cidade.

Durante a primeira gestão do prefeito César Maia (1993-97) foi idealizado o *Programa Favela-Bairro*, que tinha como objetivo principal melhorar as condições de vida nas favelas, promovendo construções seguras, acessos facilitados, infraestrutura consolidada e criação de equipamentos comunitários.

O *Favela-Bairro* e depois o *Morar Carioca* buscavam integrar as favelas ao tecido urbano, implantando infraestrutura, serviços, equipamentos públicos e políticas sociais nas comunidades beneficiadas. O objetivo seria reestabelecer uma política de construção de habitação de interesse social e desenvolver um programa específico para a manutenção das favelas, respondendo às necessidades atuais da população.

As intervenções urbanísticas e sociais, impulsionadas por modelos de financiamento de organismos multilaterais como o Banco Mundial e o BID, visaram não apenas melhorar a infraestrutura, mas também reduzir a pobreza urbana por meio de capacitação profissional e geração de renda. No entanto, a efetividade dessas políticas sociais ainda possui limitações estruturais.

As Unidades de Polícia Pacificadora (UPPs) foram outra experiência que cabe menção. Começaram a operar no Rio de Janeiro em 2008 com a missão de retomar áreas dominadas pelo tráfico e reduzir a violência nas favelas. O programa foi iniciado em resposta a uma pressão crescente, tanto nacional quanto internacional, para melhorar a segurança, especialmente com a aproximação dos Jogos Olímpicos de 2016. A primeira UPP surgiu na favela Santa Marta e, ao longo do tempo, outras 38 unidades foram instaladas em diferentes comunidades cariocas.

As UPPs representaram uma resposta inovadora à violência urbana e pretendiam unir um choque de enfrentamento inicial e rápido a um permanente programa de assistência social. A ideia central era ocupar as favelas com a polícia, substituindo o domínio dos traficantes. Diferentemente das operações tradicionais, que eram pontuais e muitas vezes violentas, as UPPs buscavam uma presença policial contínua e pacífica.

A implementação das UPPs envolvia várias etapas. Antes de qualquer ação, as forças de segurança mapeavam a área, identificando líderes do tráfico e a geografia local. Uma operação de choque desarticulava as lideranças do tráfico e estabelecia um perímetro seguro, utilizando grande contingente policial, veículos blindados e suporte aéreo quando necessário. Após a ocupação, uma unidade de policiamento comunitário era instalada. Policiais treinados para interagir com a comunidade substituíam as forças de choque, visando construir relações de confiança com os moradores. Paralelamente ao policiamento, o governo iniciava projetos sociais, melhorando a infraestrutura, oferecendo programas educacionais e culturais, e serviços de saúde. As atividades das UPPs eram continuamente monitoradas e ajustadas conforme necessário para manter a segurança e melhorar os serviços oferecidos.

As UPPs conseguiram, inicialmente, reduzir homicídios e outros crimes violentos nas áreas ocupadas, proporcionando um período de relativa paz (Coelho; Provenza, 2016). Essa redução é frequentemente destacada como um dos maiores sucessos do programa. A presença constante da polícia e os projetos sociais ajudaram a estreitar a relação entre a comunidade e as forças de segurança, melhorando a confiança mútua (Azevedo, 2017). Essa aproximação representou um passo importante para integrar as favelas ao tecido urbano do Rio de Janeiro. Contudo, tais avanços mostraram-se limitados diante da falta de continuidade nos investimentos sociais e da persistência de práticas abusivas por parte da polícia (Leite, 2018). Sem suporte contínuo, os ganhos em segurança não se mantiveram no longo prazo, e o quadro anterior acabou por se restabelecer.

5. ENFRENTAMENTO E NÃO ENFRENTAMENTO: LIMITES, CUSTOS E EFEITOS

Os debates sobre políticas de enfrentamento contra as de não enfrentamento têm crescido cada vez mais nas discussões sobre segurança pública no Brasil. De um lado, o enfrentamento direto, evidenciado por diversos autores como um fator de aumento ou escalada da violência, tendo elevados custos para manter uma força policial ostensiva, apresentando diversos casos de abuso de autoridade, pouca efetividade no longo prazo, além de outras problemáticas. Do outro lado, as políticas de não enfrentamento propõem estratégias que visam diminuir a violência, por meio de programas de prevenção, de um policiamento mais humanizado e comunitário, e a valorização das vozes e necessidades das comunidades.

Neste ponto, tratar-se-á das falhas e desvantagens de uma abordagem de segurança baseada no enfrentamento com o uso de força desproporcional e desorganizada, além das vantagens comparativas de um modelo que prioriza a prevenção e a humanização. Diversos estudos (Campos, 2018) têm apontado que, em determinadas circunstâncias, órgãos incumbidos da proteção da sociedade podem desviar-se de sua função institucional, aproximando-se de práticas que reproduzem violência, desigualdade e seletividade social.

O Estado do Rio de Janeiro lidera o país com os maiores índices de letalidade policial, apesar das enormes taxas de criminalidade, logo os diversos confrontos entre policiais e criminosos, muitos inocentes acabam também sendo mortos no fogo cruzado, o que evidencia muitas vezes o despreparo nas operações e das baixas capacidades do policiamento brasileiro. Vale dizer que, conforme dados do Anuário Brasileiro de Segurança Pública de 2018, o estado do Rio de Janeiro figurava entre as unidades da federação com mais elevados índices de mortes

decorrentes de intervenções policiais, o que evidencia a centralidade da letalidade policial na dinâmica da segurança pública fluminense (Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 2018).

A situação acaba por ser agravada, devido à falta de investimentos em treinamentos, equipamentos adequados e pela ausência de políticas públicas que somem para reduzir a violência. Além disso, a corrupção e a influência de milícias em certos territórios dificultam ainda mais a implementação de uma segurança pública eficiente. Assim, a confiança da população nas forças de segurança é abalada, e o resultado em um ciclo vicioso de violência e desconfiança.

A dimensão econômica também constitui um ponto crítico das políticas de enfrentamento, tendo em vista os altos custos de manutenção de um aparato repressivo que, não raro, produz resultados limitados no longo prazo. O policiamento ostensivo intensivo e as operações especiais consomem volume expressivo de recursos públicos, os quais poderiam ser direcionados, ao menos em parte, a estratégias preventivas de redução da criminalidade. A intervenção federal na segurança pública do estado do Rio de Janeiro, em 2018, ilustra esse problema: segundo apuração publicada pela revista *Época* (Pietricovsky; Moroni, 2018; Cerqueira et al., 2007), a equipe do general Braga Netto estimou a necessidade de R\$ 3,1 bilhões para sua execução, embora a medida tenha sido decretada sem diagnóstico técnico prévio, sem planejamento estratégico e sem definição clara das ações, projeções e parâmetros de avaliação de seus resultados.

Existem outras inúmeras deficiências que poderiam ser pontuadas sobre as políticas de enfrentamento, todavia, devem ser destacadas as políticas de não enfrentamento e suas vantagens quando comparadas ao outro modelo. Partindo da questão sobre o crime, percebe-se que a política de não enfrentamento tem por objetivo a adoção de medidas e programas de prevenção no combate à violência, tentando afastar o indivíduo do mundo criminal, proporcionando oportunidades para uma vida honesta, através do aparato estatal e da participação da sociedade, por meio de instituições que representem a comunidade. Essas políticas buscam integrar esforços governamentais e comunitários para oferecer educação, capacitação profissional e apoio social, criando um ambiente onde a criminalidade não seja a única opção para os indivíduos vulneráveis.

Além disso, há também uma série de esforços para a reabilitação de ex-presidiários, visando não somente a não reincidência criminal da pessoa, como também a reintegração e a inclusão social. A promoção de oportunidades é um dos pontos fundamentais para o combate

ao crime, pois atinge uma de suas raízes: a desigualdade social. Ao investir em medidas que melhoram a qualidade de vida e oferecem alternativas reais, as políticas de não enfrentamento possuem a capacidade de criar mudanças palpáveis e objetivas, que podem promover um desenvolvimento sustentável nas comunidades e contribuindo para uma sociedade mais segura e que busca a equitatividade. Os programas “*Pro egresso*” e “*Começar de Novo*” são exemplos importantes de iniciativas do Estado que promovem a ressocialização e, a longo prazo, podem contribuir para a redução da violência.

As políticas de não enfrentamento introduzem um conjunto de medidas frequentemente descritas por autores como “Policiamento Comunitário”. Essas medidas seriam feitas através de uma colaboração estreita entre a polícia e a sociedade, buscando a criação de uma relação de confiança, proximidade e parceria entre o Estado e os cidadãos para a resolução de problemas. Uma característica marcante do policiamento comunitário é a construção de *redes preventivas de proteção*, nas quais policiais e moradores, por meio de contato contínuo, cooperam na identificação e no enfrentamento de problemas locais antes de sua escalada em conflitos mais graves (Office of Juvenile Justice and Delinquency Prevention, s.d.). O modelo pressupõe presença policial próxima e visível no território, o que favorece a comunicação com a comunidade e amplia a compreensão, por parte da polícia, das necessidades e preocupações dos residentes. Além disso, incentiva a participação ativa da população na elaboração de estratégias de segurança e na implementação de soluções, resultando em uma abordagem mais eficaz, segura, inclusiva e adaptada às realidades específicas de cada bairro. Portanto, ao investir na prevenção e na resolução colaborativa de problemas, o policiamento comunitário busca criar uma cultura de segurança que prioriza a inclusão, o respeito mútuo e a eficácia a longo prazo.

Um treinamento policial mais humanizado é um preceito fundamental para a efetividade das políticas de segurança de não enfrentamento. Ao priorizar a capacitação dos policiais em habilidades de comunicação, empatia e resolução de conflitos, contribui para a construção de relacionamentos mais positivos e produtivos entre a polícia e a comunidade. Esse enfoque promove a habilidade dos policiais em lidar com situações complexas de maneira menos agressiva e mais colaborativa. Com policiais bem treinados para reconhecer e respeitar a diversidade e as necessidades das comunidades, o policiamento se torna mais adaptado às realidades locais, aumentando a confiança e a cooperação dos residentes. Esse tipo de treinamento também fortalece o papel dos policiais como parceiros da comunidade, apoiando a

implementação de políticas de não enfrentamento que enfatizam a prevenção e a resolução colaborativa de problemas. Além disso, ao melhorar a capacidade dos policiais de interagir de forma positiva e respeitosa com a população, o treinamento humanizado pode reduzir a incidência de abusos e práticas desumanas, promovendo uma cultura de segurança que valoriza a dignidade individual.

As políticas públicas nas áreas de educação, cultura e lazer desempenham um papel determinante no suporte e na eficácia das políticas de segurança pública de não enfrentamento, criando um ambiente social que contribui para a prevenção da violência e a promoção da coesão comunitária. Investimentos em educação e programas educacionais não apenas oferecem oportunidades de desenvolvimento pessoal e profissional para jovens e adultos, mas também ajudam a afastar indivíduos do caminho do crime, ao proporcionar alternativas construtivas e aumentar a conscientização sobre direitos e deveres, enquanto a promoção cultural promove um sentimento de pertencimento e identidade da pessoa, oferecendo também um espaço de expressão. Quando integradas, essas políticas públicas reduzem as condições que levariam o indivíduo ao caminho da criminalidade, promovendo então a essência das políticas de não enfrentamento: a prevenção à violência pela inclusão. Ao investir em educação, cultura e lazer, o Estado acaba por promover uma abordagem abrangente para a segurança pública, que não apenas reage aos problemas, mas trabalha ativamente para criar um ambiente onde a violência tem menos espaço para se desenvolver.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Em conclusão, as abordagens de enfrentamento, caracterizadas por uma atuação policial ostensiva e muitas vezes violenta, têm demonstrado limitações substanciais, incluindo elevados custos financeiros, baixa efetividade a longo prazo e uma exacerbação da desigualdade social e violência. Além dos casos de abuso de autoridade e corrupção presentes em muitos órgãos de segurança pública, que só agravam a situação, resultando em um ciclo vicioso de desconfiança e insegurança entre a sociedade e o Estado.

Por outro lado, as políticas de não enfrentamento destacam-se por seu foco em soluções sustentáveis, abordando as causas profundas da criminalidade através de medidas preventivas e programas de inclusão social. Os investimentos em educação, capacitação profissional e reabilitação de ex-presidiários não apenas reduzem a reincidência criminal, mas também criam oportunidades concretas para uma vida honesta, afastando indivíduos do

caminho da criminalidade. O policiamento comunitário, com sua abordagem colaborativa, promove uma relação de confiança entre a polícia e a comunidade, o que resulta em uma resposta mais adaptada às necessidades locais e na resolução proativa de conflitos.

Portanto, a eficácia das políticas de não enfrentamento está evidente na capacidade de promover uma segurança pública que vai além da mera repressão. Ao priorizar a inclusão, a capacitação e a integração comunitária, essas políticas não apenas visam reduzir a violência, mas também construir uma sociedade mais justa e coesa. Assim, a transição para um modelo de segurança pública que valorize a prevenção e a colaboração é essencial para enfrentar os desafios da violência e da desigualdade, garantindo um futuro mais seguro e equitativo para todos.

Impõe-se, assim, o repúdio a iniciativas de enfrentamento que buscam responder à violência por meio de seu recrudescimento, razão pela qual se faz necessário afirmar posição contrária à instituição, por exemplo, de uma Guarda Municipal armada, já que tal medida aprofunda a lógica da política de enfrentamento e tende a agravar o quadro de letalidade e vitimização no Rio de Janeiro.

REFERÊNCIAS

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. **Comissão Parlamentar de Inquérito destinada a investigar a ação de milícias no âmbito do Estado do Rio de Janeiro**. Relatório final. Rio de Janeiro: ALERJ, 2008.

AZEVEDO, Daniel Araujo de. **O policiamento comunitário na Polícia Civil de Minas Gerais**: um estudo sobre mudança organizacional. Dissertação (Mestrado) — Universidade Federal de Minas Gerais, 2017.

BEATO, Cláudio; SILVEIRA, Andréa Maria. Efetividade e avaliação em programas de prevenção ao crime em Minas Gerais. In: CANO, Ignácio; DUARTE, Thais (org.). **Tornando as cidades brasileiras mais seguras**: edição especial dos Diálogos de Segurança Cidadã. Rio de Janeiro: Instituto Igarapé, 2014.

BRASIL. Senado Federal. **Proposta de Emenda à Constituição n.º 45, de 2023**: altera o art. 5º da Constituição Federal para prever como mandado de criminalização a posse e o porte de entorpecentes e drogas afins sem autorização ou em desacordo com determinação legal ou regulamentar. Brasília: Senado Federal, 15 set. 2023. Disponível em:

<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/160011>. Acesso em: 26 jul. 2024.

CAMPOS, Gustavo de Aguiar; SILVA, Flávia Maria Soares Pereira da. Polícia e segurança: o controle social brasileiro. **Psicologia: Ciência e Profissão**, Brasília, v. 38, n. spe. 2, p. 208-222, 2018. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/pcp/a/Y7jYH3JFyjmGczgQkmTdMtf/?lang=pt>. Acesso em: 5 jul. 2024.

CARVALHO, Vilobaldo Adelídio de; SILVA, Maria do Rosário de Fátima e. Política de segurança pública no Brasil: avanços, limites e desafios. **Revista Katálisis**, Florianópolis, v. 14, n. 1, p. 59-67, jan./jun. 2011. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rk/a/bnjfd8BgmpTSXSSSyXQ3qbj/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 4 jul. 2024.

CERQUEIRA, Daniel Ricardo de Castro et al. **Análise dos custos e consequências da violência no Brasil**. Brasília: Ipea, 2007. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/1824>. Acesso em: 24 jun. 2024.

COELHO, Diogo; PROVENZA, Marcelo. **Balanço de indicadores da política de pacificação (2007-2015)**. Rio de Janeiro: Instituto de Segurança Pública, 2016. (Relatório de pesquisa).

COSTA, Arthur Trindade M. **Segurança pública, redes e governança**. Brasília: Editora UnB, 2023. Disponível em: <http://www.realp.unb.br/jspui/handle/10482/45900>. Acesso em: 7 ago. 2024.

COSTA, Leila Machado. **Segurança Pública: direito fundamental social, política pública ou ainda um novo paradigma?** Dissertação (Mestrado em Política Social) – Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2012. Disponível em: <https://app.uff.br/riuff/handle/1/7683>. Acesso em: 7 ago. 2024.

DE MELO RIBEIRO, Maurides; BELLINI JÚNIOR, Antonio Carlos. Conceito de Redução de Danos em políticas públicas relacionadas a drogas. **Boletim do Instituto de Saúde – BIS**, São Paulo, v. 21, n. 2, p. 32-39, 2020. DOI: 10.52753/bis.2020.v21.34615. Disponível em: <https://periodicos.saude.sp.gov.br/bis/article/view/34615>. Acesso em: 7 ago. 2024.

FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. **Anuário brasileiro de segurança pública 2018**. São Paulo: Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 2018. Disponível em:

<https://forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2019/03/Anuario-Brasileiro-de-Seguranca%CC%A7a-Publica-2018.pdf>. Acesso em: 4 jul. 2024.

FREIXO, Marcelo. Polícia e direitos humanos. **Blog da Boitempo**, 15 jul. 2015. Disponível em: <https://blogdaboitempo.com.br/2015/07/15/marcelo-freixo-policia-e-direitos-humanos/>. Acesso em: 4 jul. 2024.

GÓES, Jefferson Vieira de; PAES, Lígia Ranara Rocha; FERRAZ, Deise Luiza da Silva. Guerra às drogas e ideologia: a indústria ilegal de cocaína pelas lentes cinematográficas. **Revista Eletrônica de Ciência Administrativa**, Curitiba, v. 22, n. 3, p. 389-413, set./dez. 2023. Disponível em: <https://www.periodicosibepes.org.br/index.php/recadm/article/view/3765/1191>. Acesso em: 7 ago. 2024.

GUZZI, André Cavaller. **As relações EUA-América Latina: medidas e consequências da política externa norte-americana para combater a produção e o tráfico de drogas ilícitas**. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – PUC-SP/UNESP/UNICAMP, São Paulo, 2008. Disponível em: <https://repositorio.unesp.br/server/api/core/bitstreams/84fca4a7-600b-45da-9e6b-516e1f7b0761/content>. Acesso em: 21 jul. 2024.

LEITE, Márcia Pereira; ROCHA, Lia de Mattos; FARIAS, Juliana; CARVALHO, Monique Batista. **Militarização no Rio de Janeiro: da pacificação à intervenção**. Rio de Janeiro: Mórula, 2018.

OFFICE OF JUVENILE JUSTICE AND DELINQUENCY PREVENTION. Community-oriented policing and problem-oriented policing. [S. l.]: **Office of Juvenile Justice and Delinquency Prevention**, [s. d.]. Disponível em: <https://ojjdp.ojp.gov/model-programs-guide/literature-reviews/community-oriented-problem-oriented-policing>. Acesso em: 11 jun. 2024.

PIETRICOVSKY, Iara; MORONI, José Antônio. Quanto custa a intervenção federal no Rio de Janeiro? **Época**, 16 abr. 2018. Disponível em: <https://epoca.globo.com/brasil/noticia/2018/04/quanto-custa-intervencao-federal-no-rio.html>. Acesso em: 4 jul. 2024.

PROCÓPIO DA SILVA, Ana Paula; DE JESUS CÉSAR, Monica. Resistências e proibicionismos na saúde mental: o uso de drogas como o bicho de sete cabeças da atualidade.

Revista Em Pauta: teoria social e realidade contemporânea, Rio de Janeiro, v. 22, n. 54, p. 10-16, jan./abr. 2024. DOI: 10.12957/rep.2024.80187. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/revistaempauta/article/view/80187>. Acesso em: 7 ago. 2024.

RODRIGUES, Pedro de Oliveira; OLIVEIRA, Ednéia Alves de. A política antidrogas dos EUA como estratégia de controle econômico e político da América Latina. **Mundo Livre: Revista Multidisciplinar**, Campos dos Goytacazes, v. 7, n. 2, p. 254-270, 15 dez. 2021. Disponível em: <https://periodicos.uff.br/mundolivre/article/view/47684>. Acesso em: 21 jul. 2024.

SERRANO, Ana Silvia. A relação entre cidadania e segurança pública: implicações para a doutrina de polícia. **Revista Ordem Pública**, Florianópolis, v. 3, n. 1, 2010. Disponível em: <https://rop.emnuvens.com.br/rop/article/view/30/30>. Acesso em: 21 jul. 2024.

SHAHADÉH, Haia Ayman; ANDRÉ, Luís André. Guerra às drogas na América do Sul. **Le Monde Diplomatique Brasil**, São Paulo, 15 mar. 2024. Disponível em: <https://diplomatie.org.br/guerra-as-drogas-america-do-sul/>. Acesso em: 7 ago. 2024.

SOARES, Luiz Eduardo. A Política Nacional de Segurança Pública: histórico, dilemas e perspectivas. **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 21, n. 61, p. 77-97, 2007. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0103-40142007000300006>. Acesso em: 7 ago. 2024.

SOARES, Luiz Eduardo. Por que tem sido tão difícil mudar as polícias? **Blog da Boitempo**, 13 jul. 2015. Disponível em: <https://blogdaboitempo.com.br/2015/07/13/por-que-tem-sido- tao-dificil-mudar-as-policias/>. Acesso em: 4 jul. 2024.

SOARES, Luiz Eduardo. **Desmilitarizar: segurança pública e direitos humanos**. São Paulo: Boitempo, 2019.

TEIXEIRA, Paulo et al. **Agenda de segurança cidadã: por um novo paradigma**. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2018. (Série Cadernos de Trabalhos e Debates, n. 2). E-book. Disponível em: https://www2.camara.leg.br/a-camara/estruturaadm/altosestudios/pdf/agenda_seguranca_%20cidadada.pdf. Acesso em: 4 jul. 2024.

Sobre os autores:

Benedito Fonseca e Souza Adeodato | E-mail: benedito.adeodato@unirio.br

Professor Titular na UNIRIO, Doutor em Sociologia pelo Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro (IUPERJ); Mestre em Economia da Indústria e da Tecnologia pelo Instituto de Economia (IE/UFRJ); Graduado em Economia (IE/UFRJ), Direito e Publicidade e Propaganda.

André de Brito Ribeiro Filho | E-mail: abrdecofilho.rj@gmail.com

André possui formação técnica em Desenvolvimento de Sistemas pelo Colégio Pedro II e é graduando em Direito pela Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (UNIRIO).

Daniela Ferreira Gomes de Matos | E-mail: danielafgm13@gmail.com

Daniela possui pós-graduação em Direitos Humanos, Responsabilidade Social e Cidadania Global pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUC-RS) e em Gerenciamento de Projetos pela Fundação Getulio Vargas (FGV). É graduada em Relações Internacionais pela Universidade de São Paulo (USP) e possui experiência em instituições públicas e privadas. Atualmente, está cursando Direito na Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (UNIRIO).

Dário Freire Branco | E-mail: dario.branco@edu.unirio.br

André possui formação técnica em Desenvolvimento de Sistemas pelo Colégio Pedro II e é graduando em Direito pela Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (UNIRIO).

Vitor dos Santos Ferreira | E-mail: vitorferreira@edu.unirio.br

É mestre em Educação pela UFRJ, pesquisando na linha de Docência, Currículo e Linguagem com ênfase em Memória Social. Graduiu-se em Filosofia pela UFRJ e atualmente cursa Direito na UNIRIO.

Análise econômica das operações policiais em áreas controladas pelo crime organizado

Economic Analysis of Police Operations in Areas Controlled by Organized Crime

Cíntya Simara Santos de Souza⁴²

Universidade Federal do Rio Grande do Norte. Mestranda. Caicó (RN). Brasil

André Melo Gomes Pereira⁴³

Universidade Federal do Rio Grande do Norte. Professor. Juiz de Direito. Caicó (RN).

Brasil.

Fillipe Azevedo Rodrigues⁴⁴

Universidade Federal do Rio Grande do Norte. Professor. Caicó (RN). Brasil

RESUMO

A segurança pública é um direito social constitucionalmente previsto e para ser efetivado são necessárias prestações estatais positivas, mediante políticas públicas. Entretanto, a materialização desse direito, principalmente em favelas e regiões periféricas, é dificultada pelo atual modelo de segurança pública adotado, baseado principalmente no uso excessivo da força e enfrentamento bélico. Em consequência, os moradores de favelas lidam no seu cotidiano com uma série de violações de direitos, além da letalidade policial. A fim de se obter o reconhecimento e resolução desses problemas, foi ajuizada no âmbito do STF a ADPF 635, que dentre outros pontos, apresenta a restrição de operações policiais como uma solução. O presente estudo objetiva avaliar o impacto causado pelas ações dos agentes de segurança pública durante operações policiais, assim como as consequências ao suspendê-las como alternativa para esse problema. A metodologia utilizada assume caráter explicativo, com método dedutivo e baseia-se em pesquisas bibliográficas acerca da Análise Econômica do Direito, com atenção

ABSTRACT

Public security is a constitutionally established social right, and, for it to be effectively realized, positive state provisions through public policies are necessary. However, the materialization of this right, especially in favelas and peripheral regions, is hindered by the current public security model adopted, based mainly on the excessive use of force and armed confrontation. As a consequence, favela residents deal in their daily lives with a series of rights violations, in addition to police lethality. In order to obtain recognition and resolution of these problems, ADPF 635 was filed before the STF, which, among other points, presents the restriction of police operations as a solution. The present study aims to evaluate the impact caused by the actions of public security agents during police operations, as well as the consequences of suspending them as an alternative to this problem. The methodology used assumes an explanatory character, with a deductive method, and is based on bibliographical research on Economic Analysis of Law, with special attention to externalities. Based on the data collected, the

⁴² Lattes: <http://lattes.cnpq.br/0792144353235604>

⁴³ Orcid: <https://orcid.org/0000-0001-9621-676X>

⁴⁴ Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-8397-5094>

especial para externalidades. A partir de dados coletados, o trabalho conclui que a construção de mecanismos eficientes de combate à criminalidade nessas áreas requer uma abordagem mais ampla do que simplesmente recorrer ao enfrentamento bélico como estratégia principal, uma vez que impacta negativamente no funcionamento de serviços públicos. De igual modo, adotar uma política de inércia das forças de segurança ao restringir as operações não é uma maneira ideal de garantir o direito à segurança pública, ainda que sob justificativa de reduzir a letalidade e outras violações de direito, devido à tendência de fortalecimento das redes ilícitas nessas regiões.

PALAVRAS-CHAVE:

Segurança pública. modelo de segurança pública. operações policiais. ADPF 635. externalidades negativas.

work concludes that the construction of efficient mechanisms to combat criminality in these areas requires a broader approach than simply resorting to armed confrontation as the main strategy, since it negatively impacts the functioning of public services. Likewise, adopting a policy of inertia by security forces when restricting operations is not an ideal way to guarantee the right to public security, even if under the justification of reducing lethality and other rights violations, due to the tendency of strengthening illicit networks in these regions.

KEYWORDS:

Public security. public security model. police operations. ADPF 635. negative externalities.

1. INTRODUÇÃO

O reconhecimento de garantias mínimas para que todo ser humano possua uma vida digna passou por uma construção histórica, jurídica e social até alcançar a atual sistemática de proteção dos direitos humanos.

Após às atrocidades cometidas durante a Segunda Guerra Mundial, foi promulgada a Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH), um documento de caráter internacional cujo objetivo é estabelecer condições mínimas de dignidade para qualquer pessoa. Seus ideais influenciaram a criação de outros documentos com viés humanitário, inclusive Constituições de diversos países, a exemplo da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, que assinalou a prevalência de princípios e direitos humanos fundamentais ao longo do seu texto.

Apesar da vasta previsão constitucional, muitas dessas garantias ainda são negligenciadas, sobretudo no que se refere aos direitos sociais ou direitos fundamentais de segunda dimensão, tendo em vista que sua efetivação depende de prestações estatais positivas.

A segurança pública é um exemplo desses direitos sociais que tem sua aplicabilidade dificultada em razão da ausência de intervenções estatais que sejam de fato eficientes, causando um sentimento de insegurança generalizada.

A inoperância prática desse direito se acentua em favelas e comunidades urbanas, tradicionalmente caracterizadas pela não consecução de políticas públicas que assegurem condições mínimas de habitação e dignidade humana.

Grande parte das políticas de segurança pública que ocorrem nas favelas são voltadas para as vias de repressão e uso da força, não trazendo, portanto, nenhum resultado satisfatório. Esse modelo de segurança reflete em altos índices de letalidade policial, além de esbarrar em outros direitos fundamentais, uma vez que serviços como o de educação e saúde são paralisados em momentos de operações policiais.

Diante desse cenário, foi ajuizada a Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) n.º 635, a fim de que fossem reconhecidas e sanadas as lesões a preceitos fundamentais constitucionais decorrentes da política de segurança pública do Estado do Rio de Janeiro. Entretanto, a ‘ADPF das favelas’, como é conhecida, gera limitações nas ações da polícia e, conseqüentemente, há o fortalecimento do crime organizado nas favelas e comunidades.

Dessa maneira, urge a necessidade de debater acerca da seguinte problemática: o Estado como aparelho repressor, valendo-se das intervenções policiais pautadas no

enfrentamento bélico, e/ou as medidas da ADPF n.º 635 são políticas de segurança pública eficazes?

O presente trabalho objetiva responder a esse questionamento fazendo um recorte metodológico entre Direito e Economia, evidenciando a Análise Econômica do Direito Penal. Em relação aos objetivos específicos, o propósito é (i) promover a compreensão sobre a Análise Econômica do Direito e como suas premissas podem servir para avaliar uma política pública; (ii) realizar uma análise sobre as operações policiais em favelas; (iii) explicitar as causas para o ajuizamento da ADPF 635; e (iv) discutir sobre a eficiência da política de segurança pública do Estado do Rio de Janeiro.

Por conseguinte, a metodologia consiste em pesquisa qualitativa, bibliográfica e método dedutivo, como forma de racionalizar e explicar as externalidades negativas causadas pelo modelo de segurança pública nas favelas do Rio de Janeiro (RJ).

Para tanto, o desenvolvimento foi dividido em três seções. Na primeira delas será explanado a importância de se avaliar uma política pública e como isso será feito nesta pesquisa sob a ótica da Análise Econômica do Direito. A segunda seção dará continuidade com a contextualização e dados sobre o atual modelo de segurança pública do RJ, levantados, em sua maioria pela Organização Redes da Maré⁴⁵. Por sua vez, a última seção explana os motivos que ensejaram o ajuizamento da ADPF 635, bem como as consequências práticas enquanto política de segurança.

Parte-se da hipótese de que tanto o padrão de intervenção policial assentado no enfrentamento bélico e mal planejado quanto a simples restrição operacional, quando concebidos isoladamente, produzem externalidades negativas. Por essa razão, a avaliação da política de segurança pública fluminense exige um modelo analítico capaz de considerar, simultaneamente, proteção de direitos fundamentais, consequências práticas das decisões estatais e capacidade real de redução da criminalidade.

O estudo conclui que a construção de mecanismos eficientes de combate à criminalidade nessas áreas requer uma abordagem mais ampla do que simplesmente recorrer ao enfrentamento bélico como estratégia principal, uma vez que impacta negativamente no funcionamento de serviços públicos. Na mesma perspectiva, adotar uma política de inércia das

⁴⁵ A Redes da Maré é uma organização da sociedade civil formalizada desde 2007 e possui a missão de “tecer a redes necessárias para efetivar os direitos da população do conjunto de 16 favelas da Maré, onde residem mais de 140 mil pessoas” (Redes da Maré).

forças de segurança não resolve a problemática, podendo produzir, inclusive um efeito reverso, devido à tendência de fortalecimento das redes ilícitas nessas regiões.

2. A EFETIVIDADE/EFICÁCIA⁴⁶ DAS POLÍTICAS DE SEGURANÇA PÚBLICA NO RJ À LUZ DA ANÁLISE ECONÔMICA DO DIREITO

O pleno exercício do direito à segurança depende de ações concretas do Estado, mediante as políticas públicas, que podem ser definidas como um conjunto de diretrizes e ações estatais para intervir diante um problema social (Secchi, 2012).

Conforme Vitor Souza (2021, p. 7), a sistematização dessas ações inclui algumas etapas, indo desde a formulação até o monitoramento da política a ser implementada. A avaliação da intervenção estatal inserida em determinado contexto possui extrema relevância, uma vez que reflete os resultados e os impactos ocasionados na sociedade. Nas palavras do mesmo autor:

[...] ao passo em que as técnicas de avaliação são valiosas no sentido de **possibilitar o acompanhamento e a mensuração qualitativa e quantitativa dos resultados e impactos de uma política, elas também são imprescindíveis para fundamentar, com base em informações concretas, futuras tomadas de decisões no sentido de seu redesenho, readaptação ou reformulação**, reiniciando-se assim o ciclo. (Souza, 2021, p. 25). (grifos acrescidos).

Dada a importância da averiguação após aplicação das ações estatais, as consequências da atual política de segurança pública do Estado do Rio de Janeiro, brevemente relatada em níveis introdutórios, serão avaliadas neste trabalho por meio da Análise Econômica do Direito (AED).

Para Robert Cooter e Thomas Ulen (2010, p.13 *apud* Rodrigues, 2021, p. 84):

A análise econômica do direito é um assunto interdisciplinar que reúne dois grandes campos de estudo e facilita uma maior compreensão de ambos. A economia nos ajuda a perceber o direito de uma maneira nova, que é extremamente útil para os advogados e para qualquer pessoa interessada em questões de políticas públicas.

⁴⁶ Para os fins deste estudo, convém distinguir três categorias analíticas frequentemente aproximadas, mas não equivalentes. A eficácia diz respeito ao alcance imediato do objetivo formalmente pretendido pela política; a efetividade, aos impactos concretos produzidos sobre o problema público que motivou a intervenção; e a eficiência, à relação entre meios mobilizados, custos assumidos e resultados obtidos. Em matéria de segurança pública, tal distinção é particularmente relevante, porque uma medida pode até apresentar algum resultado pontual, sem que, por isso, modifique estruturalmente a dinâmica da violência ou o quadro de insegurança social.

Em suma, existe na AED uma interseção entre os discursos jurídicos e econômicos, de tal modo que a abordagem econômica aplicada ao Direito origina um novo parâmetro para análise das políticas públicas, com a finalidade de maximizar o critério de eficácia das normas.

Um dos conceitos mais importantes para a AED é retirado da obra *Crime and Punishment: An Economic Approach*, desenvolvida por Gary Stanley Becker (1968), que engloba premissas da Teoria da Escolha Racional. O autor defende que o indivíduo (agente econômico e racional), diante do conjunto de diferentes modos de agir em determinada situação, intencionado em potencializar seu bem-estar, decide por um deles após analisar qual lhe permite alcançar suas necessidades individuais com o menor custo possível (Rodrigues, 2021, p. 67).

Sob esta égide, não há como ignorar as influências advindas do contexto social e cultural do indivíduo. Determinar a causa para a criminalidade é algo complexo, pois “não existe uma causa única que explique o fenômeno multifacetado da violência” (Lira, 2016 *apud* Garcez, 2023, p. 35), entretanto, é fato que parte da raiz desse problema são as desigualdades socioeconômicas.

A falta de perspectiva de ascensão social, somada às condições de miserabilidade, faz do crime algo atraente, o que torna possível afirmar que indivíduos de camadas sociais diferentes responderão aos incentivos comportamentais também de forma diferente. Rodrigues explica que:

A condição social, portanto, tem papel considerável na dimensão de utilidade decorrente da prática do delito – isso, porque, quanto mais se tem, mais receio se tem de perder e menos necessidade se tem de arriscar. (Rodrigues, 2021, p. 96).

Outro conceito da AED importante para a presente pesquisa é o de externalidades, que pode ser resumida nos custos ou benefícios auferidos por terceiros após uma ação individual. Rodrigues (2021, p. 82) aduz que:

Externalidades, por outro lado, são custos ou benefícios acidentais auferidos por terceiros em função de uma ação individual. Quando se impõem custos, fala-se em externalidade negativa; quando se verificam benefícios, fala-se em externalidade positiva. Trata-se, pois, de uma falha de mercado devida justamente à existência de custos e benefícios não internalizados pelo(s) agente(s) de fato envolvido(s) na atividade causadora.

Nessa perspectiva, a AED não se limita a identificar se determinada intervenção estatal reprime mais ou menos, mas permite examinar os incentivos que produz sobre agentes públicos e privados, os custos de oportunidade decorrentes da alocação de recursos escassos, os efeitos de deslocamento da criminalidade e os custos sociais difusos transferidos a terceiros. Em políticas de segurança pública, sua utilidade está precisamente em avaliar se a estratégia

escolhida reduz o problema visado sem impor ônus excessivos a grupos vulneráveis e ao funcionamento de serviços essenciais. Tal abordagem, contudo, não substitui o parâmetro constitucional de proteção aos direitos fundamentais; antes, contribui para qualificar, à luz das consequências práticas, o juízo sobre desenho, implementação e revisão da política pública (Rodrigues, 2021; Souza, 2021).

A partir dessas perspectivas analíticas oferecidas pela AED, serão avaliadas a efetividade das operações policiais nas favelas do Rio de Janeiro e a ADPF n.º 635, compreendidas como expressões da política de segurança pública.

3. EXTERNALIDADES NEGATIVAS E OPERAÇÕES POLICIAIS EM FAVELAS DO RIO DE JANEIRO

O processo de favelização difere em cada região em razão da dinâmica social e econômica. No Rio de Janeiro, esse processo iniciou com um projeto de urbanização pautado em um discurso higienista: os cortiços das áreas centrais foram derrubados, sob justificativa de serem focos de doenças e insalubridades, com vistas a proporcionar a construção de novas moradias para a classe burguesa.

Se, por um lado, permitia-se as construções em morros, desde que a população negra e mais pobre ficasse longe dos espaços de interesses do capital e, consequentemente, da burguesia; por outro lado, as pessoas que começaram a habitar as favelas não eram vistas enquanto sujeitos de direitos. Com isso, estereotipar a favela como sendo “outra cidade” ou “terra sem lei”, configurou-se ferramenta para fazer valer intervenções autoritárias, já que a produção de territórios de exceção nas favelas justificava-se pelo extermínio de um “mal maior” (Barbosa *et al.* 2021, p. 24-25).

Sem que o Estado atuasse nas novas demandas sociais, as favelas começaram a servir como espaço de moradia para a classe trabalhadora mais pauperizada, desempregada, subempregada ou em empregos informais (Farage; Barros, 2022, p. 136), iniciando o processo de negligência de direitos básicos tal qual é conhecido até os dias atuais.

A reação que se sucedeu a esse fato, uma denúncia de que o Estado não agiu rápido o suficiente no processo de favelização quando ele ainda estava no início, indica uma falsa questão, já que esse “não agir” foi pensado justamente enquanto uma forma de intervenção em que a primazia dos interesses vigentes da época tendia a esvaziar as áreas centrais sem se preocupar em proporcionar novas moradias a essa população desamparada e até hoje marginalizada. Segundo os autores, a restritiva legislação da época que proibia reformas, construções de prédios e construções de madeira nas ruas centrais abria uma exceção para as construções em morros, contanto que estes ainda não tivessem habitações licenciadas (Barbosa *et al.*, 2021, p. 24-25).

Em contextos marcados pela ausência ou insuficiência da atuação estatal, o comércio de psicoativos ilícitos ganha espaço e visibilidade, especialmente com a expansão do mercado

da cocaína, que passou a gerar lucros expressivos para os agentes nele envolvidos (Barbosa *et al.*, 2021, p. 27). Nesse cenário, a Teoria da Escolha Racional permite compreender por que alguns indivíduos se afastam de atividades lícitas, diante da percepção de que a atividade delituosa pode maximizar seu bem-estar.

Os grupos armados foram ganhando notoriedade perante os demais moradores, ao ponto de atuarem como reguladores de direitos. A partir da análise documental do banco de dados do Núcleo Interdisciplinar de Ações para Cidadania, um Programa de Extensão da Universidade Federal do Rio de Janeiro, foi verificado que diversos assistidos – em sua grande maioria, moradores do bairro Maré – descrentes dos meios oficiais de justiça e das instituições estatais, já buscaram os criminosos “donos de morro” para que atuassem como prestadores de direitos (Barbosa *et al.*, 2021, p. 22). Esse ‘poder paralelo’ somado à ausência de um Estado garantidor ocasiona um ciclo de cisão favela-cidade, e fortalece ainda mais a criminalidade nessas regiões.

Sob esse prisma, o controle territorial exercido por grupos armados não se resume à circulação de drogas ou armas. Trata-se, também, de uma forma de apropriação econômica do espaço, pela qual a dominação territorial cria condições para explorar mercados locais informais ou ilícitos, impor regras de circulação e capturar rendas derivadas de serviços essenciais. Isso complexifica a avaliação de qualquer política de segurança pública voltada a esses territórios, pois o enfrentamento do problema exige compreender que a criminalidade organizada opera, simultaneamente, como estrutura de coerção e como estrutura econômica territorializada.

A política de segurança adotada é pautada na violência e uso da força, altamente militarizada com a justificativa de enfrentamento ao tráfico de drogas e armas. Esse modelo de segurança pública possui respaldo histórico no governo de Marcello Alencar, nos anos 1990. Com base em uma cartilha do Secretário de Segurança Pública da época, o governador assinou o Decreto Estadual n.º 21.753/1995 e criou um bônus salarial para os agentes que atuassem no combate de criminosos, que podia chegar até o percentual de 150% dos vencimentos do servidor premiado. “O benefício ficou conhecido como gratificação faroeste e marcou a guinada de uma política de guerra ao crime.” (Folha de São Paulo, 2020).

Para Paulo Storani, antropólogo e ex-capitão do Batalhão de Operações Policiais Especiais (BOPE), a gratificação faroeste criou uma cultura de morte na polícia, pois era um estímulo ao resultado morte para obter premiação, culminando em um cenário de alta letalidade policial (Folha de São Paulo, 2020).

Com o objetivo de produzir, coletar e sistematizar dados sobre segurança pública e situações de violência no território, a Organização Redes da Maré elabora os boletins *Direito à Segurança Pública na Maré*, nos quais se evidencia um problema que, segundo os próprios dados produzidos, “facilmente pode ser identificado em outras favelas do Estado do Rio de Janeiro” (Farage; Barros, 2022, p. 152). Trata-se de uma iniciativa vinculada ao eixo de segurança pública e acesso à justiça da organização, que divulga anualmente, desde 2016, informações acerca do quadro de (in)segurança no bairro da Maré. Os dados são construídos a partir do monitoramento das operações policiais, com base em relatos de moradores que procuram a Redes da Maré em busca de orientação jurídica, em reportagens veiculadas pela imprensa, em informações divulgadas pelas assessorias de comunicação das polícias militar e civil e das Secretarias Municipais de Saúde e Educação do Rio de Janeiro, entre outras fontes.

A primeira edição (2016) apontou que houve 33 operações policiais, 20 dias de suspensão dos serviços públicos, 8 feridos e 17 mortes em decorrência da ação da polícia, levando a uma média 1 morte a cada duas operações.

A razão entre civis feridos (8) e civis mortos (17) demonstra que o **número de mortos supera o dobro do número de feridos**, e indica **excesso do uso da força letal⁴⁷ pela polícia**. **Em uma situação ideal, o número de civis mortos nunca deve superar o de civis feridos em uma intervenção policial** (Redes da Maré, 2016, p. 4). (grifos acrescentados)

O boletim apresenta algumas das possíveis justificativas para as intervenções e explicita que o “policimento para as favelas é com base, somente, em operações policiais pontuais, num padrão que, normalmente, não respeita os moradores, os quais comumente são percebidos como parte de redes criminosas” (Redes da Maré, 2016).

Nos atendimentos realizados pela organização, os moradores relataram invasão de domicílio, danos em mobiliário e eletrodomésticos, automóveis danificados em via pública, dentre outras lesões. “Na maioria dos relatos, os moradores denunciam arrombamentos de seus veículos por policiais em busca de entorpecentes, mas existem casos de danos causados por veículos blindados” (Redes da Maré, 2016).

Os dados da segunda edição, referente ao ano 2017, revelam o quantitativo de 41 operações policiais, 36 dias sem postos de saúde, 27 dias sem aula e 20 mortos. Por outro lado, também existiram ocorrências de confrontos entre os grupos armados da região, resultando em

⁴⁷ Força letal é o emprego de meios coercitivos potencialmente capazes de causar a morte, cujo uso, na atividade policial, só se admite de modo excepcional, diante de ameaça iminente à vida ou à integridade física grave do agente ou de terceiros. Essa compreensão é compatível tanto com a literatura especializada sobre letalidade policial no Brasil quanto com os parâmetros internacionais sobre uso da força (Monteiro; Fagundes; Guerra, 2020).

9 dias sem postos de saúde, 8 dias sem aula e 22 mortos, tornando evidente que as intervenções dos agentes de segurança, da maneira como ocorreram, não obstaram as ações das redes criminosas (Redes da Maré, 2017).

De um lado, **os resultados de tais intervenções são insignificantes frente ao que conseguem interferir nas razões alegadas para que elas ocorram**, com o agravante de que não têm consequências concretas para minimizar os problemas relativos à violência letal. Na verdade, as operações policiais na Maré, na maioria das vezes, apenas aumentam o sentimento de medo e insegurança da população (Redes da Maré, 2017, p. 4). [grifos acrescidos].

No que tange ao impacto na educação, em 2017 os dias sem aula corresponderam a 17,5% dos dias letivos obrigatórios por ano (Redes da Maré, 2017). Quando à violação de direitos em 2017, o número saltou de 28 (2016) para 52 pessoas atendidas, sendo a invasão de domicílio o crime preponderante.

O Boletim do ano 2018 indicou a ocorrência de 16 operações policiais, onde 06 delas duraram mais de 10 horas. Em decorrência, foram 19 mortos, 10 feridos, 10 dias sem aulas e 11 dias sem atendimento nos postos de saúde. Outra questão abordada foi o uso de helicópteros como plataforma de tiro:

Na Maré, o uso do helicóptero como plataforma de tiro tem se intensificado desde o final de 2017. Ao longo de 2018, registramos quatro operações policiais com o uso de helicóptero e, em todas elas, a aeronave disparou de cima para baixo. Neste contexto, é impossível não lembrar da operação policial do dia 20 de junho de 2018, na qual o **helicóptero blindado da Polícia Civil deu voos rasantes pelas ruas da Maré, disparando tiros do alto e com o veículo em movimento**. Na ocasião, a equipe da Redes da Maré identificou mais de 100 disparos de arma de fogo pelas ruas da Vila do Pinheiro, **nas proximidades de um complexo de sete escolas** (Redes da Maré, 2018, p. 4). [grifos acrescidos].

Em 2019, foram registradas 39 operações policiais, tendo como resultado 30 pessoas feridas e 34 mortes por arma de fogo. No que tange a suspensão de serviços públicos:

Identificamos, também, **24 dias de aulas suspensas nas 46 unidades escolares municipais existentes na região, as quais atendem em torno de 16 mil alunos nos ciclos do ensino fundamental, além das duas unidades de ensino médio expostas à mesma condição**. [...] Seguindo o mesmo padrão, as **Unidades Básicas de Saúde** – clínicas da família e centros municipais de saúde – **suspenderam suas atividades por 25 dias em 2019. Os profissionais deixaram de realizar em torno de 15 mil atendimentos diretos** [...]. (Redes da Maré, 2019, p. 6-7) [grifos acrescidos].

A 5.^a edição do Boletim foi referente ao de 2020, marcado pelo início da pandemia da Covid-19. Nos primeiros meses, a ocorrência de ações da polícia foi superior ao mesmo período em 2018 e 2019, mesmo diante da nova realidade de isolamento social.

Entre março e abril, período em que o município do Rio de Janeiro e a Maré chegaram **próximo ao primeiro pico de contaminação pelo coronavírus**, foram realizadas cinco operações policiais nas favelas da Maré, **frequência superior ao mesmo período em 2018 e 2019** (Redes Da Maré, 2020, p. 6) [grifos acrescidos].

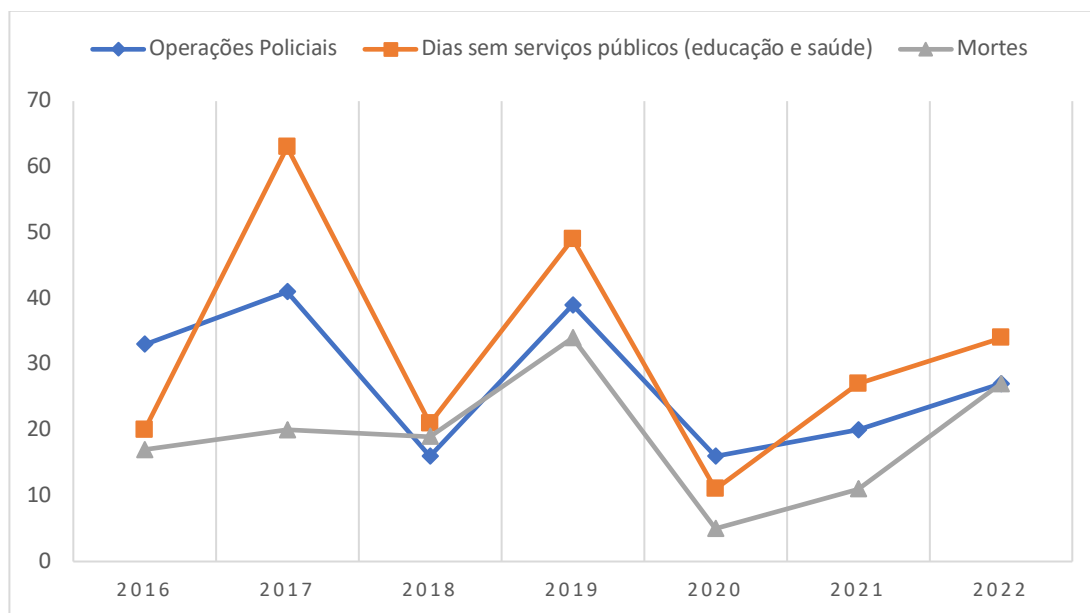
Entretanto, houve uma redução de 59% no quantitativo de operações policiais em comparação com o ano de 2019, o que totalizou dezesseis operações. Há registros de 03 dias de suspensão das escolas no primeiro bimestre do ano letivo, período anterior às medidas de restrições de locomoção e isolamento em razão da pandemia, 08 dias de atividades suspensas nas unidades de saúde e 05 mortos.

Em 2021, 20 intervenções policiais foram realizadas, 11 mortes por intervenção do Estado, 05 dias sem aula e 22 dias sem funcionamento das unidades de saúde.

A última edição publicada faz referência ao período de janeiro a dezembro de 2022, quando ocorreram 27 operações policiais, ocasionando 27 mortes. “O ano de 2022 apresentou o maior número de mortes em operações policiais dos últimos três anos, com aumento de 145% em comparação ao ano anterior.” (Redes da Maré, 2022). Ademais, foram apontados 15 dias sem aulas e 19 dias sem atividades nas unidades de saúde.

Para sintetizar as informações sobre as operações policiais na Maré, insta destacar o gráfico a seguir:

Gráfico 1 - Indicadores das Operações Policiais na Maré



Fonte: Elaborado pela autora (2024).

Por óbvio, essas consequências da atuação dos agentes de segurança pública não são as únicas causas da violência armada na Maré. Há ainda os confrontos armados entre os grupos criminosos da região, motivados, principalmente, pela disputa de territórios.

A chamada região da “divisa”, como é conhecida pelos moradores, a fronteira entre Parque Maré, Nova Holanda, Baixa do Sapateiro e Nova Maré marca o limite territorial de dois grupos armados que, desde a década de 1990, se enfrentam a fim de expandir seus domínios. Além dos impactos diretos, como ferimentos e mortes ocasionadas por armas de fogo, assim como danos ao patrimônio e limitação de circulação, observa-se também um movimento de saída das pessoas que ali residem. [...] Ainda, o risco permanente de deflagração de confrontos a qualquer momento ocasiona danos que são imensuráveis, como os relativos à saúde mental. Moradores relatam que o maior medo é de ser atingido por um tiro mesmo dentro de casa (Redes da Maré, 2020, p. 26) [grifos acrescidos].

Das 19 mortes por violência armada contabilizadas para o Boletim do ano de 2020, “oito foram consequência de confrontos armados⁴⁸ e seis foram reportadas como registro de tiro com vítima⁴⁹” (Redes da Maré, 2020).

De acordo com a Redes da Maré (2020), “Outras violações também foram provocadas pelos grupos armados, como o caso de três pessoas que relataram terem passado por cárcere privado, violência física e psicológica e ameaça”.

Considerando a densidade empírica dos dados relativos à atuação desses grupos armados ao longo de 2021, justifica-se a transcrição do excerto a seguir:

44 registros de tiro, 8 registros de tiro com vítima, 15 confrontos entre os grupos armados e 6 outras ações dos grupos armados. Essas ações se distribuíram ao longo do ano em uma média constante, com exceção de alguns meses que apresentam maior registro, **ocasionando um total de 11 mortos e 10 feridos, dentre outras violações.** [...] Os **registros de tiro**, por exemplo, por serem situações pontuais e de curta duração, normalmente não impactam no fechamento de unidades de saúde e educação, mas **afetam a livre circulação e o bem-estar dos moradores.** Já os **registros de tiro com vítima**, além do impacto direto em **10 mortes e 3 feridos**, foram **acompanhados de violência física, violência verbal, tortura e subtração de pertences.** E nos **confrontos entre grupos armados**, caracterizados por ações mais intensas e duradouras, tiveram **1 morte e 6 feridos, além da suspensão de 1 dia de aula para cerca de 17 escolas e de 1 dia de atendimento nos postos de saúde** (Redes da Maré, 2021, p. 19-21) [grifos acrescidos].

Desde a primeira edição do Boletim Direito à Segurança Pública na Maré, há o registro sobre as possíveis justificativas para a atuação dos agentes de segurança pública. No boletim de 2016, por exemplo:

No mês de junho de 2016, as incursões tiveram como justificativa capturar o traficante Fat Family, que fugiu estando sob a custódia da polícia em um hospital. Já no mês de novembro, as

⁴⁸ Se caracterizam por disputa entre grupos rivais, gerando “disparos simultâneos, de forma contínua por longo período de tempo, podendo ou não causar vítimas” (Redes da Maré, 2019).

⁴⁹ O registro de tiros com vítimas está relacionado com a letalidade violenta, mas não necessariamente com o confronto entre grupos rivais. Geralmente, é ocasionado por situações de conflitos entre membros do mesmo grupo consideradas inaceitáveis ao contexto da favela. (Redes da Maré, 2019).

operações estão relacionadas à migração de integrantes de grupos civis armados oriundos da Cidade de Deus, após a queda do helicóptero da PMERJ (Redes da Maré, 2016, p. 3).

Também a título de exemplificação, o levantamento da última edição aponta que:

[...] foram registradas 4.521 ocorrências de roubo de carga no estado do Rio de Janeiro, uma média de 12 por dia. [...] as perdas diretas com esse tipo de crime foram na ordem de R\$ 389 milhões. [...] Nas favelas da Maré, foi possível identificar o crescimento de operações com o objetivo de coibir o roubo de carga ou para recuperar cargas roubadas. (Redes Da Maré, 2022, p. 22).

Não obstante tais justificativas e a atuação de grupos armados na região, as operações policiais na Maré, assim como em outras regiões periféricas, necessitam ser mais bem planejadas.

Em observância ao *Gráfico 1 – Indicadores das Operações Policiais na Maré*, percebe-se que a quantidade de operações policiais foram diretamente proporcionais aos dias de suspensão de serviços públicos em escolas e unidades de saúde. Esse fato ocasiona externalidades negativas, uma vez que as intervenções da polícia, para garantir mais segurança na região, interferiram negativamente na sociedade, por impossibilitar a materialização de dois outros direitos fundamentais: a educação e a saúde.

Evidencia-se também a “perda econômica dos comerciantes locais que também não podem abrir suas lojas; ou mesmo na paralisação de todas as atividades socioculturais das instituições [...]” (Redes da Maré, 2018, p. 8).

Em conjunto, os dados empíricos examinados permitem extrair uma inferência relevante para a análise proposta: as operações policiais, tal como reiteradamente executadas, produzem custos sociais expressivos e imediatamente perceptíveis – suspensão de aulas, interrupção de atendimentos de saúde, paralisação de atividades econômicas locais, danos patrimoniais e aumento do medo coletivo – sem que se demonstre, na mesma proporção, capacidade estrutural de alterar a dinâmica territorial da violência armada. Em termos de AED, trata-se de política que externaliza custos intensos sobre terceiros e evidencia baixa efetividade sistêmica quando cotejada com os objetivos declarados de estabilização e segurança duradoura.

4. IMPACTO DA ADPF 635 NA SEGURANÇA PÚBLICA

Diante do cenário supramencionado de violência e violações de direitos, foi ajuizada em novembro de 2019 a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) n.º 635, com o objetivo principal de reduzir a letalidade policial. A ADPF é uma ação judicial

proposta ao Supremo Tribunal Federal (STF) com o objetivo de evitar ou reparar lesão a preceito fundamental resultante de ato ou omissão do poder público.

A Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) n.º 635 foi ajuizada pelo Partido Socialista Brasileiro (PSB) com a pretensão de que fossem reconhecidas e sanadas graves lesões a preceitos fundamentais constitucionais, decorrentes da política de segurança pública do Estado do Rio de Janeiro marcada pela “*excessiva e crescente letalidade da atuação policial*” (Brasil, MPRJ).

A ADPF das favelas, como ficou conhecida, versa sobre a propositura de um plano de redução de letalidade policial e controle de violações de direitos humanos pelas forças de segurança do Rio de Janeiro, além de tratar sobre a proibição de helicópteros blindados como plataforma de tiro durante as operações, preservação de vestígios da cena de crime e remoção indevidas de corpos para facilitar a investigação dos casos de homicídios e desaparecimentos, proteção da comunidade escolar, dentre outras medidas (Brasil, MPRJ).

A ação se constitui “como uma importante ferramenta para dar visibilidade às violações e mobilizar as pessoas em torno das cobranças de uma política de segurança baseada na defesa da vida e na garantia de direitos” (Farage; Barros, 2022, p. 149).

Importa observar, contudo, que a ADPF n.º 635 não pode ser reduzida a uma pretensa “proibição de polícia”. Seu eixo normativo consiste em submeter a atuação estatal a parâmetros de legalidade, proporcionalidade, controle e proteção de direitos, especialmente em contextos marcados por letalidade policial reiterada e por vulneração sistemática da população residente. O problema jurídico-constitucional posto, portanto, não é o da supressão da atividade policial, mas o da compatibilização entre o dever estatal de garantir segurança e o dever, igualmente estatal, de fazê-lo sem reproduzir padrões excepcionais de violência e descontrole institucional.

Entretanto, no âmbito da ADPF n.º 635, o pedido de “estabelecimento de restrições à realização de operações policiais nas comunidades do Estado do Rio de Janeiro e mediante a necessária comunicação e justificativa da medida ao Ministério Público” (Souza et al., 2022, p. 144) suscita algumas considerações. A regulamentação de atuação policial pelo poder judiciário pode ser justificada pela Teoria do Estado de Coisas Inconstitucional, adotada a partir do julgamento da ADPF n.º 347:

[...] reconhecida uma violação generalizada e sistêmica de direitos fundamentais de determinados cidadãos ante a inércia ou incapacidade reiterada das autoridades públicas em modificá-la e, a partir disso, a Corte procura estruturar uma atuação orgânica, mediante a integração de várias autoridades, com vistas a corrigir essas ilegalidades (Souza *et al.*, 2022, p. 144).

Entretanto, “o Poder Judiciário quase nunca utiliza argumentos comprometidos com a reconstrução técnica e racional da política pública confrontada” (Souza *et al.*, 2022, p. 145). E, por outro lado:

Geralmente, limita-se a argumentos de índole estritamente técnico-jurídica, dissociada dos campos do saber relacionados à Ciência Política, Ciência da Administração e Gestão Pública, necessários para aferir as razões para efetividade ou não de determinada política pública (Souza, *et al.*, 2022, p. 145).

Dada a importância das operações policiais na investigação, prevenção ou combate de atividades criminosas mediante planejamento e execução de ações da polícia, restringir as operações não é uma maneira ideal de garantir o direito à segurança pública, ainda que sob justificativa de reduzir a letalidade e outras violações de direito. De modo contrário, essa medida pode fortalecer a atuação de grupos armados nessas regiões.

Segundo especialistas em segurança pública, [...] **lideranças do narcotráfico têm se dedicado a fortalecer e ampliar suas posições**, principalmente por meio da instalação de centenas de barricadas para impedir o avanço de viaturas; aumentar seus arsenais de guerra e até mesmo receber traficantes de outros Estados que agora percebem os morros fluminenses como locais seguros para permanecerem impunes enquanto comanda o crime em seus Estado de origem (Sestrem, 2022) [grifos acrescentados].

De fato, há informes de que “Moradores relataram que as barricadas prejudicam o dia a dia das comunidades carentes, já que inviabilizam o trajeto dos veículos – até mesmo ambulâncias e caminhões [...]”. (Sestrem, 2022). Esses obstáculos possuem uma função na disputa territorial das facções e redes criminosas. Para Rodrigo Pimentel (2021), atualmente o interesse por território é justificado por um espaço que possui relação para além da venda de entorpecentes. Com a dominação de um espaço, a criminalidade pode explorar a comercialização de outros serviços e aumentar a rentabilidade da própria organização criminosa. Segue alguns exemplos:

Segundo moradores, a organização criminosa local tem serviço de internet e TV a cabo. Para aumentarem o número de clientes, costumam sabotar a presença de operadoras, como a Claro, seja retirando cabos ou as caixas de sinal. Intimidadas, elas deixam de atender a região, e os moradores, para não ficarem a esmo, acabam contratando os pacotes da milícia. Na Gardênia Azul, também na Zona Oeste, uma pichação no asfalto de uma rua próxima à comunidade do Marcão proíbe a entrada de veículos da Uber e 99. A região, antes dominada integralmente pela milícia, também sofre com a atuação do Comando Vermelho, que começou a invadir as comunidades em dezembro de 2022 (Martins, 2024).

Não se ignora, por outro lado, que as limitações impostas no âmbito da ADPF respondem a um quadro concreto de violações e podem produzir ganhos relevantes na contenção da letalidade policial e na proteção dos moradores. O ponto crítico, contudo, é que a redução operacional, quando desacompanhada de inteligência, investigação patrimonial,

controle de fluxos logísticos, coordenação interfederativa e políticas territoriais permanentes, tende a ser insuficiente para alterar as bases materiais de reprodução das organizações criminosas. Em outras palavras, o problema não está na imposição de limites constitucionais à atuação policial, mas em tomar tais limites, isoladamente, como solução bastante para um fenômeno estruturalmente mais complexo.

Outrossim, há registros de que grupos criminosos vêm utilizando armamento de elevado potencial ofensivo, inclusive metralhadoras antiaéreas com capacidade para perfurar blindagens e atingir aeronaves, bem como rajadas de metralhadora e granadas, circunstância que revela a crescente sofisticação de seu aparato bélico e o consequente agravamento do cenário de risco à segurança pública (Sestrem, 2022).

Segundo Rogério Greco, jurista e ex-Procurador da Justiça do Ministério Público de Minas Gerais, “o tráfico se fortaleceu porque quando não há ações da polícia, o resultado é o incremento no número de armas em poder das facções e ampliação de seus territórios” (Greco *apud* Sestrem, 2022). Acrescenta ainda que:

Pelo contrário, **a atividade policial deveria ser incessante, contínua, porque quando as organizações criminosas têm fôlego para agir elas crescem, e é isso que está acontecendo.** Essa decisão do STF vai contra tudo aquilo que se estuda e se pratica com relação à segurança pública (Greco *apud* Sestrem, 2022) [grifos acrescidos].

Para Souza *et al.* (2020, p. 145), é importante que não haja a ampliação de formalidades que, desnecessariamente, burocratizem os procedimentos investigatórios brasileiros. Os autores enfatizam que “O enfrentamento da letalidade policial não pode mecanizar ou engessar o trabalho policial [...]” e sugerem algumas soluções para o problema da letalidade policial:

[...] são indicadas **adoção de protocolos de atuação direcionados ao uso progressivo da força e de controle de distúrbios capazes de moldar e preparar corretamente os agentes estatais.** Essas diretrizes devem estabelecer critérios técnicos para a atuação voltada à autodefesa ou defesa alheia, mediante o cotejo dos riscos que sua ação pode gerar a terceiros. Também são recomendáveis adoção de medidas semelhantes àquelas já mencionadas no Protocolo de Minnesota que trata da investigação de casos envolvendo uso letal da força policial. De acordo com o referido documento, resumidamente, esses **casos devem contar com investigações independentes, com participação das vítimas, de seus familiares e da sociedade civil, além de medidas relacionadas ao fortalecimento da perícia técnica.** (Souza *et al.*, 2022, p. 146).

Na mesma perspectiva, também se posiciona Rodrigo Pimentel. Para o autor, o treinamento rigoroso é essencial para a preparação em segurança. Não é apenas sobre aprimorar habilidades físicas, mas também sobre desenvolver uma habilidade crítica: a tomada de decisão sob extrema pressão” (Pimentel, 2024).

O art. 20 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB) dispõe que, “nas esferas administrativa, controladora e judicial, não se decidirá com base em valores jurídicos abstratos sem que sejam consideradas as consequências práticas da decisão”. Nessa perspectiva, eventual reformulação da política de segurança pública não pode desconsiderar os impactos concretos decorrentes da restrição das operações policiais, sob pena de produzir externalidades negativas e, em última análise, efeitos contraproducentes para o próprio sistema de segurança, conforme demonstrado neste tópico.

Além disso, a exigência de consideração das consequências práticas da decisão impõe que o controle jurisdicional e a formulação de políticas públicas de segurança sejam orientados por um juízo de prudência institucional, fundado em evidências empíricas e na complexidade do contexto fático. Em matéria de segurança pública, decisões que limitem ou condicionem a atuação estatal, embora eventualmente justificadas pela tutela de direitos fundamentais, precisam ser acompanhadas da avaliação concreta de seus efeitos sobre a dinâmica territorial do crime, a proteção da população residente e a capacidade operacional das instituições incumbidas da preservação da ordem pública. Do contrário, corre-se o risco de substituir um problema por outro, fragilizando a atuação estatal em áreas sensíveis e ampliando, ainda que involuntariamente, espaços de domínio de grupos armados e de recrudescimento da violência.

5. DIRETRIZES PARA UMA POLÍTICA DE SEGURANÇA PÚBLICA ORIENTADA POR EVIDÊNCIAS

A análise desenvolvida permite afastar uma falsa dicotomia que frequentemente empobrece o debate público: de um lado, a manutenção de operações ostensivas, reiteradas e desproporcionalmente letais; de outro, a completa inércia operacional do Estado. Nenhuma dessas alternativas, tomada isoladamente, responde adequadamente à complexidade da segurança pública em territórios controlados por organizações criminosas. A primeira reproduz custos sociais intoleráveis e compromete direitos fundamentais; a segunda tende a ampliar margens de consolidação econômica e territorial das redes ilícitas.

Um primeiro eixo de racionalização da política pública deve concentrar esforços em inteligência, investigação qualificada e desestruturação econômica das organizações criminosas. Isso implica priorizar o rastreamento de fluxos financeiros, a interrupção de cadeias logísticas ilícitas, o monitoramento de armas e munições e a produção de dados territorializados que permitam identificar padrões de atuação e redes de apoio. Sob a ótica da AED, trata-se de

deslocar o foco de intervenções de alto custo social e baixa precisão para mecanismos com maior capacidade de internalizar custos ao agente criminoso e reduzir incentivos à expansão das atividades ilícitas.

Um segundo eixo deve envolver protocolos rigorosos de planejamento, uso progressivo da força, controle externo e salvaguarda de equipamentos públicos sensíveis. Operações eventualmente necessárias não podem ser concebidas como rotina indiferenciada, mas como medidas excepcionais, justificadas, supervisionadas e articuladas com mecanismos de proteção a escolas, unidades de saúde e circulação de moradores. Nessa perspectiva, a preocupação não é apenas reduzir letalidade, mas igualmente evitar que a política de segurança produza, ela própria, interrupções sistemáticas em serviços públicos cuja continuidade é indispensável à concretização de outros direitos fundamentais.

Um terceiro eixo, por fim, exige reconhecer que a segurança pública, enquanto política pública, não se esgota na ação policial. A recomposição da autoridade estatal em territórios vulnerabilizados demanda integração com políticas urbanas, educacionais, sanitárias e de assistência, bem como presença institucional contínua e não meramente episódica. Sem esse componente multissetorial, o Estado tende a permanecer visível apenas pela via armada, o que reforça o ciclo de excepcionalidade, fragiliza a confiança social e limita a efetividade de qualquer estratégia de redução duradoura da violência.

5 CONCLUSÃO

O Brasil possui problemas desafiadores relacionados ao combate de redes e organizações criminosas, que são refletidos nos altos índices de homicídios, tráfico de drogas e armas, roubos, dentre outros tipos penais.

Entretanto, o atual modelo de segurança adotado não materializa em plenitude o direito fundamental à segurança, principalmente em favelas e regiões periféricas, tendo em vista que se resumem a operações policiais pautadas no uso excessivo da força, com a violência e violações de outros direitos dos moradores da comunidade, que comumente são vistos como parte das redes criminosas.

Como foi percebido ao longo do trabalho, a falta de planejamento das intervenções da polícia ocasiona externalidades negativas, tendo como consequência imediata a paralização de serviços públicos, a exemplo de escolas, causando um imenso prejuízo educacional para as crianças e adolescentes, e unidades de saúde, inviabilizando inúmeros atendimentos.

Também se observa a letalidade policial e abuso de autoridade, que não produzem o efeito esperado quanto à mitigação da atividade delituosa. Esse modelo de segurança pública, baseado principalmente no confronto bélico, não está alinhado com os princípios do Estado Democrático de Direito e perpetua uma máquina repressiva que reproduz violência em vez de garantir a segurança pública como um direito de todos os cidadãos.

Dessa maneira, a avaliação da atual política de segurança pública no Brasil é crucial, especialmente considerando as questões levantadas sobre o uso excessivo da força policial e a falta de eficácia na redução da criminalidade, principalmente em áreas de favelas e periferias.

Insta ressaltar que os dados foram aqui expostos não para questionar a existência de operações policiais, mas como forma de romper a invisibilidade das violações de direitos que ocorrem nas periferias. É necessário mais planejamento e, para tanto, existem alguns pontos importantes na reconstrução da política de segurança pública, como a elaboração de um plano para redução da letalidade policial, proibição de uso de blindados aéreos como plataforma de tiro, entre outros supramencionados.

Entretanto é preciso tecer algumas ponderações sobre as restrições de operações nas favelas, uma vez que também pode resultar em externalidades negativas, conforme foi demonstrado no desenvolvimento do trabalho. É imperioso, portanto, observar o que expõe o artigo 20 da LINDB, quanto à análise das consequências práticas da decisão.

Construir mecanismos eficientes de combate à criminalidade nessas áreas requer uma abordagem mais ampla do que simplesmente recorrer à violência letal como estratégia principal ou adotar uma política de inércia das forças de segurança, uma vez que ambas causam externalidades negativas para a sociedade.

Valendo-se de a premissa do agente como ser racional e análise de custos e benefícios, investir em investigações, desestruturação econômica e interrupção das rotas financeiras e logísticas dos grupos criminosos são algumas sugestões para um modelo mais eficaz. É fundamental que os poderes legislativo e executivo, em todas as esferas de governo, envolvam-se na construção de políticas públicas que garantam os direitos das comunidades afetadas pela violência dos grupos armados e pela atuação policial. A colaboração entre os poderes é essencial para promover uma abordagem mais justa e eficiente para a segurança pública.

REFERÊNCIAS

- BARBOSA, Roberta Brasilino. *et al.* **Direito da favela e política de exceção em territórios favelados.** *Arq. bras. psicol.* [online]. 2021, vol.73, n.2, pp. 21-36. ISSN 1809-5267. Disponível em: <https://revistas.ufrj.br/index.php/abp/article/view/53138>. Acesso em: jan. 2024.
- BERTONCELLO, Fernando R.M.; SANTOS, Isabelle Dias Carneiro. **Os direitos humanos fundamentais no Brasil: uma análise sobre sua evolução e aplicação.** Disponível em: https://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/documentacao_e_divulgacao/doc_biblioteca/bibli_servicos_produtos/bibli_informativo/bibli_inf_2006/Interf-Dir_v.05_n.3.04.pdf. Acesso em: jan. 2024.
- BRASIL. **Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942. Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro.** Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del4657compilado.htm. Acesso em: fev. 2024
- BRASIL. Ministério Público do Rio de Janeiro. **ADPF 635.** Disponível em: <https://www.mprj.mp.br/adpf-635>. Acesso em: jan. 2024.
- FARAGE, Eblin; BARROS, Camila. **Território e pandemia: aprofundamento da desigualdade e resistências no conjunto de favelas da Maré (RJ).** PerCursos, Florianópolis, v. 23, n.53, p. 129 - 156, set./dez. 2022. Disponível em: <https://revistas.udesc.br/index.php/percursos/article/view/21921>. Acesso em: jan. 2024
- FOLHA DE SÃO PAULO. **O STF restringiu operações policiais no Rio. Qual foi o impacto nos índices de criminalidade?.** Youtube, 2020. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=6bALSbg7KsQ&list=LL&index=5>. Acesso em: jan. 2024.
- GARCEZ, Robson Alves. **Análise crítica da eficácia do direito fundamental à segurança pública no Brasil.** Revista Ibero-Americana de Humanidades, Ciências e Educação. São Paulo, v.9.n.05. mai. 2023. ISSN - 2675 - 3375. Disponível em: <https://periodicorease.pro.br/rease/article/view/9845>. Acesso em: jan. 2024.
- MONTEIRO, Joana; FAGUNDES, Eduardo; GUERRA, Julia. Letalidade policial e criminalidade violenta. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 54, n. 6, p. 1772-1783, nov./dez. 2020. DOI: 10.1590/0034-761220200061.

PIMENTEL, Rodrigo Rodrigues. **Incidentes em que colegas acabam feridos ressaltam a necessidade de treinamento [...]**. 12 de jan. 2024. Instagram: @rodrig_pimentel. Disponível em: https://www.instagram.com/reel/C2A_Rm0OVPx/?igsh=MXFmM3VteHl2Mm9jZA==. Acesso em: fev. 2024.

PIMENTEL, Rodrigo Rodrigues. **A política e o poder no Brasil. O desafio vai além de combater drogas; trata-se de uma luta pelo controle territorial [...]**. 11 de jan. 2024. Instagram: @rodrig_pimentel. Disponível em: https://www.instagram.com/reel/C2A_Rm0OVPx/?igsh=MXFmM3VteHl2Mm9jZA==. Acesso em: fev. 2024.

REDES DA MARÉ. **Boletim direito à segurança pública na Maré**. 1. Ed. Rio de Janeiro, 2016. Disponível em: <https://www.redesdamare.org.br/media/downloads/arquivos/BoletimSegPublica.pdf>. Acesso em: jan. 2024.

REDES DA MARÉ. **Boletim direito à segurança pública na Maré**. 2 Ed. Rio de Janeiro, 2017. Disponível em: https://www.redesdamare.org.br/media/downloads/arquivos/BoletimSegPublica_2017.pdf. Acesso em: jan. 2024.

REDES DA MARÉ. **Boletim direito à segurança pública na Maré**. 3. Ed. Rio de Janeiro, 2018. Disponível em: <https://www.redesdamare.org.br/media/downloads/arquivos/BoletimSegPublica2018.final.pdf>. Acesso em: jan. 2024.

REDES DA MARÉ. **Boletim direito à segurança pública na Maré**. 4. Ed. Rio de Janeiro, 2019. Disponível em: https://www.redesdamare.org.br/media/downloads/arquivos/BoletimSegPublica_2019.pdf. Acesso em: jan. 2024.

REDES DA MARÉ. **Boletim direito à segurança pública na Maré**. 5. Ed. Rio de Janeiro, 2020. Disponível em: <https://www.redesdamare.org.br/media/downloads/arquivos/Boletim-Direito-Seguranca-Publ.pdf>. Acesso em: jan. 2024.

REDES DA MARÉ. **Boletim direito à segurança pública na Maré**. 6. Ed. Rio de Janeiro, 2021. Disponível em:

https://www.redesdamare.org.br/media/downloads/arquivos/06E2021_segpub.pdf. Acesso em: jan. 2024.

REDES DA MARÉ. **Boletim direito à segurança pública na Maré**. 7. Ed. Rio de Janeiro, 2022. Disponível em: https://www.redesdamare.org.br/media/downloads/arquivos/RdM_Boletim_direito_SegPubli23.pdf. Acesso em: jan. 2024.

RODRIGUES, Fillipe Azevedo. **Análise Econômica da Expansão do Direito Penal**. 2. ed. Belo Horizonte: Editora Del Rey, 2021.

SECCHI, Leonardo. **Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos**. 2. ed. São Paulo: Cengage Learning, 2012.

SESTREM, Gabriel. **Quais são os impactos das restrições do STF às operações policiais no Rio de Janeiro até agora**. Gazeta do Povo, 2022. Disponível em: Acesso em: jan. 2024.

SOUZA, Vitor Luiz Coelho. **Avaliação de resultados e impactos de políticas públicas: análises de eficiência, eficácia e efetividade no contexto da segurança pública de Minas Gerais**. Disponível em: <https://dspace.mj.gov.br/handle/1/5614>. Acesso em: fev. 2024.

SOUZA; Renee do Ó; PIPINO, Luiz Fernando Rossi; CARNEIRO; Andrea Walmsley Soares. **Contornos jurídicos da letalidade policial**. Revista do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro nº 83, jan./mar. 2022. Disponível em: https://www.mprj.mp.br/documents/20184/2587299/Renee%20do%20O%20Souza__Luiz%20Fernando%20Rossi%20Pipino__Andrea%20Walmsley%20Soares%20Carneiro.pdf. Acesso em: fev. 2024.

Sobre os autores:

Cínthya Simara Santos de Souza | E-mail: prof.jucelia@bol.com.br

Técnica em Informática pelo IFRN e graduanda em Direito pela UFRN. Possui experiência como jovem aprendiz em programação de sistemas, estagiária no Poder Judiciário do Estado do Rio Grande do Norte e agente censitária supervisora do IBGE. Atualmente, é estagiária na Agência da Previdência Social em Caicó/RN.

André Melo Gomes Pereira | E-mail: cabocodosertao@hotmail.com

Bacharel em Direito e mestre em Direito Público pela Faculdade de Direito do Recife, da Universidade Federal de Pernambuco (UFPE). Doutor em Direito, Estado e Constituição pela Universidade de Brasília (UnB). Professor Adjunto do Curso de Direito da Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN), no Centro de Ensino Superior do Seridó (CERES), em Caicó/RN. Juiz de Direito titular de entrância final na 4.^a Vara Criminal da Comarca de Mossoró/RN.

Fillipe Azevedo Rodrigues | E-mail: rodrigues.cgern@gmail.com

Professor Adjunto do Curso de Direito da Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN), no Centro de Ensino Superior do Seridó (CERES). Doutor em Educação pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN). Possui graduação em Direito e mestrado em Direito Constitucional, ambos pela UFRN. É formador de magistrados, para educação presencial e a distância, habilitado pela Escola Nacional de Formação e Aperfeiçoamento de Magistrados (ENFAM), do Superior Tribunal de Justiça (STJ). Tem experiência nas áreas de Direito, Economia e Educação. É autor dos livros *O Juiz Professor* (Dialética, 2022), *Análise Econômica da Expansão do Direito Penal* (Del Rey, 2014; 2021) e *Lavagem de Dinheiro e Crime Organizado* (Del Rey, 2016).

O Direito e o Desenvolvimento no contexto do Cerrado

Law and Development in the context of the Cerrado

Cláudia Barbosa De Souza Velasco⁵⁰

*Universidade Evangélica de Goiás. Mestre em Sociedade, Tecnologia e Meio Ambiente.
Anápolis (GO)*

Hamilton Barbosa Napolitano⁵¹

*Universidade Evangélica de Goiás. Mestre em Sociedade, Tecnologia e Meio Ambiente.
Anápolis (GO)*

Eumar Evangelista Menezes Júnior⁵²

*Universidade Evangélica de Goiás. Mestre em Sociedade, Tecnologia e Meio Ambiente.
Anápolis (GO)*

RESUMO

O presente estudo teve como objetivo central analisar o Direito e o Desenvolvimento no contexto do Cerrado. Para lograr êxito foi aplicado o método dedutivo somado a procedimentos bibliográfico e documental. Por oportuno no trabalho inicialmente observou-se as características em geral do Bioma Cerrado, e percebeu-se que há uma diversidade biológica e um processo histórico de grande degradação ambiental. Ao passo em que foram feitas estas observações, em um segundo momento analisou-se também os processos que modernizam a agricultura seus trâmites e sua relação com os impactos sociais e ambientais no Cerrado. E finalizando, buscou-se compreender as características do movimento recente e do fortalecimento do agronegócio que vem sendo desenvolvidas em áreas de Cerrado, destacando grandes crescimentos, inclusive no consumo dos agrotóxicos.

PALAVRAS CHAVE:

Cerrado brasileiro. Direito Ambiental. desenvolvimento sustentável. políticas públicas.

ABSTRACT

The main objective of this study was to analyze Law and Development in the context of the Cerrado. To achieve success, the deductive method was applied in addition to bibliographic and documentary procedures. As appropriate, the work initially observed the general characteristics of the Cerrado Biome, and realized that there is biological diversity and a historical process of great environmental degradation. While these observations were made, in a second step, the processes that modernize agriculture, its procedures and their relationship with social and environmental impacts in the Cerrado were also analyzed. And finally, we sought to understand the characteristics of the recent movement and the strengthening of agribusiness that has been developed in Cerrado areas, highlighting major growth, including in the consumption of pesticides.

KEYWORDS:

Brazilian Cerrado. Environmental Law. Sustainable Development. políticas públicas.

⁵⁰ Lattes: <http://lattes.cnpq.br/5438480036424195>

⁵¹ Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-6047-9995>

⁵² Orcid: <https://orcid.org/0000-0003-1419-163X>

1. INTRODUÇÃO

Considerado por alguns autores, o Cerrado é o segundo maior bioma do Brasil, estando apenas atrás da Floresta Amazônica, (Coutinho, 1990). O Cerrado está localizado na região central do Brasil, e que 12 de suas 27 unidades federativas são contempladas com o bioma, ocupando uma área extensa de 2 milhões de km², o que equivale a cerca de 204 milhões de hectares (Coutinho, 1990). Sua importância para o Direito Ambiental, devido ao tamanho de seu território, e mesmo com diversas tentativas de inclusão do bioma no § 4º do artigo 225 da nossa Carta Magna, o Cerrado não está incluso na Constituição Federal de 1988, e não existe uma legislação específica que trate de suas peculiaridades.

O artigo 225 da Constituição Federal de 1988 afirma que: “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”. Este texto destaca o direito de todos a um meio ambiente ecologicamente equilibrado, considerado um bem de uso comum do povo e essencial para uma vida saudável. Tanto o governo quanto a sociedade têm a responsabilidade de proteger e preservar o meio ambiente para as gerações atuais e futuras. Além disso, o parágrafo § 4º menciona a Floresta Amazônica brasileira, a Mata Atlântica, a Serra do Mar, o Pantanal Mato-Grossense e a Zona Costeira como patrimônio nacional, cuja utilização deve ser regulada por lei para garantir a preservação do meio ambiente, incluindo o uso sustentável dos recursos naturais.

De acordo com a Lei 12.727 de 2012, todo imóvel rural deve manter uma área com vegetação nativa, conhecida como Reserva Legal. Isso é obrigatório, independentemente das regras relacionadas às Áreas de Preservação Permanente. A quantidade mínima de vegetação nativa a ser preservada varia de acordo com a área total do imóvel e está sujeita às propostas previstas no artigo 68 da mesma lei. Redação dada: “I – localizado na Amazônia Legal: a) 80% (oitenta por cento), no imóvel situado em área de florestas; b) 35% (trinta e cinco por cento), no imóvel situado em área de cerrado; c) 20% (vinte por cento), no imóvel situado em área de campos gerais”.

O Cerrado possui uma grande variedade biológica, o que faz muito importante para o meio ambiente, e apresenta aproximadamente cerca de 837 espécies de aves, 185 espécies de répteis, outras 194 espécies de mamíferos e outras espécies ainda como anfíbios que são cerca

de 150. Destacou-se que os principais representantes da fauna do Cerrado são os tucanos, os tamanduás-bandeira, os lobos-guará, onças-pardas e os veados-campeiros. Mesmo com a grande riqueza e apesar dessa grande variedade de bichos, a fauna do Cerrado ainda não é totalmente conhecida, inclusive, principalmente dentre aos grupos dos invertebrados. Mesmo com essa riqueza biológica identificada no Cerrado, existem diversas espécies de plantas e animais que correm risco de extinção, incluindo a onça-pintada.

Depois da Mata Atlântica, o Cerrado é o bioma brasileiro que mais sofreu alterações com a ocupação humana, vale ressaltar que o Cerrado é o bioma que possui a menor porcentagem de áreas sobre proteção integral. O bioma apresenta apenas 8,21% de seu território legalmente protegido por unidades de conservação, desse total, 2,85% são unidades de conservação de proteção integral e 5,36% de unidades de conservação de uso sustentável, incluindo uma Reserva Particular de Patrimônio Natural (0,07%) (Brasil, 2021). Este por sua vez, tem sido submetido a diversos tipos de exploração humana, em decorrência de sua extensão territorial, devido seus aspectos naturais, pelo fato de suas características serem de um terreno majoritariamente plano, o que acaba favorecendo a utilização e exploração com máquinas para este contexto da produção agrícola, e bem como as características natural rasteira da vegetação, este bioma predomina formações savânicas bem mais abertas, o que contribui para a criação de gado afirma (Brasil, 2021).

O cerrado também, é considerado um bioma feio com suas árvores tortas, (retorcidas) consideradas destituídas de valores naturais e sem algum poder e importância econômica para a sociedade, e ainda há uma deficiência dos nutrientes minerais do solo devido sua acidez, não tendo sido este, considerado como principal, o Cerrado brasileiro veio em segundo plano, favorecendo o seu desmatamento e motivo pelo qual a sua vegetação tornou-se alvo principal para ceder espaço para a fronteira agrícola, transformando essa região no grande celeiro de alimentos do Brasil (Mascarenhas, 2010).

Estes meios de produção promoveu um processo de separação sistemática entre a sociedade e também a natureza de modo capitalista de produção, uma relação de superioridade que se tem uma sobre as outras. Uma grande concentração de poderes sobre o processo produtivo que passou a demandar, a disponibilidade de matérias-primas para serem transformadas para toda uma população com novas taxas de impostos e também padrões de consumo. A busca e a exploração desenfreada de elementos naturais não renováveis a exemplo a extração do petróleo, a adoção de um modelo de agricultura ambientalmente nociva, assim

como inúmeros impactos socioambientais daí provenientes, levantam preocupações e apresentam desafios emergentes à comunidade científica e à sociedade (Dutra; Souza, 2017).

Contudo, as forças que buscam frear o acelerado processo de degradação ambiental a despeito de tais preocupações, ainda não fazem frente àquelas que continuam este processo. Embora, o debate ambientalista tenha se fortalecido nas últimas décadas, tem-se também adquirido fortes conotações esquizofrênicas, em que a extrema gravidade dos riscos que o planeta enfrenta contrasta com as pírias e tímidas propostas do “gênero plante uma árvore, promova a coleta seletiva de lixo ou desenvolva o ecoturismo” (Porto Gonçalves, 2004, p. 18).

Nos anos de 1988, um ecólogo de nome Norman Myers, apresentou seu conceito em *Hotspots* da Biodiversidade. Este, de acordo com ele, seriam regiões naturais do planeta com elevada diversidade biológica e alto endemismo de espécies, mas seriam, ao mesmo tempo, as áreas mais degradadas no mundo. Estando destacado como *hotspots*, em diferentes continentes 25 regiões, dentre elas os Biomas brasileiros da Mata Atlântica e do Cerrado, sendo estes à época, respectivamente, com 7,5 (sete vírgula cinco) e 20% (vinte por cento) da cobertura vegetal original preservada (Mittermeier *et. al*, 1999; Myers *et. al*, 2000).

As degradações em meio às áreas do Cerrado são relativamente recentes, teve sua vegetação original eliminada na última metade de século na esteira do desenvolvimento da agricultura sustentada, ou seja, a agricultura sustentável que compreende a sistemas integrados de práticas que, ao longo do tempo, garantem qualidade ambiental, preservando os recursos naturais, que promovem o uso eficiente de recursos e melhoram a qualidade de vida dos produtores e da sociedade, com viabilidade econômica dos processos agrícolas e com base no que foi disposto com a Revolução Verde e da produção de alimentos para essa crescente população mundial, este por sua vez, cumpriria a função de celeiro mundial dos alimentos (Dutra; Souza, 2017).

O Bioma se transformou em campo de testes e do pacote tecnológico, composto pelas máquinas agrícolas, insumos químicos, fertilizantes, agrotóxicos e sementes híbridas (Dutra; Souza, 2017). Como resultado, além da não resolução enfrentada com os problemas da fome, o modelo gerou impactos socioambientais irreparáveis, com contaminação de cursos d’água e da água subterrânea, desmatamento da vegetação original, extinção de diversas espécies da fauna, expropriação das comunidades tradicionais e consequente extinção de conhecimentos historicamente construídos (Alves, 2014).

Assim afirma (Ferreira, 2010) que na década de 90, as inovações tecnológicas produtivas foram adquirindo suas peculiaridades sendo incrementadas, e destacando com o desenvolvimento das sementes transgênicas. E ainda, consequentemente, os impactos causados no meio ambiente natural sendo muito prejudicial para a sociedade também que se elevaram. No estado de Goiás, houve uma priorização dada pelos últimos governos em meadas dos anos de 2011 à 2014 e também de 2015 à 2018, ao agronegócio deu margem sendo como principal promotor desse crescimento econômico que foi se intensificando no avanço destrutivo do Cerrado (Ferreira, 2010).

Ainda em se tratando desse contexto de agricultura situada nas bases neoliberais, tendo o agronegócio como base no processo de desenvolvimento, grandes conglomerados econômicos pressionam no sentido de ocupar, com a produção de *commodities*, tendo média 32% restantes da vegetação original do Bioma no Estado de Goiás. E ainda, além da tecnologia da transgenia, tem se observado que o maior símbolo deste processo tem sido o uso aumentado dos agrotóxicos. Estes produtos, são considerados muito prejudiciais aos elementos naturais do Cerrado, promovem a contaminação da água, solo, ar, animais, etc, e a intoxicação causa a morte também de grande quantidade de trabalhadores rurais, que têm sido relacionados a diversos e variados tipos de doenças, a exemplo o Câncer (Stoppelli; Magalhães, 2005; Inca, 2015). Observou-se que o Brasil é considerado desde o ano de 2008, o maior consumidor mundial de agrotóxicos e Goiás se destacou nesse contexto, sendo o quinto maior mercado do país, estando apenas atrás dos Estados de Mato Grosso, São Paulo, Paraná e Rio Grande do Sul (Sindiveg, 2016).

2. DESENVOLVIMENTO

2.1 Desenvolvimento sustentável

Um marco teórico fundamental, o *Nosso Futuro Comum - Relatório Brundtland* (1987) influenciou nossa constituição, a importância desse Relatório para as discussões acerca de desenvolvimento sustentável, ressaltou os riscos do uso descontrolado dos recursos naturais, sem levar em consideração a capacidade dos ecossistemas de suportar esse consumo e, indiretamente, indicou que os países em desenvolvimento deveriam frear o seu crescimento econômico. As grandes conferências da Organização das Nações Unidas sobre meio ambiente vêm sendo realizadas desde a década de 1970, quando se apresentou os problemas em larga escala, estas preocupações foram mais contundentes a partir da década de 60, tendo na

Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente, realizada em 1972, em Estocolmo, um evento considerado muito significativo, nos últimos 20 anos. Naquele período houve a conscientização em relação ao crescimento demográfico, tecnológico e do meio ambiente (Onu, 2015).

Essas Conferências tiveram resultados positivos como, por exemplo, a Declaração de Estocolmo, e também dentre muitas afirmações, com a declaração a consagrar a soberania dos Estados sobre seus recursos naturais, indicando processo de industrialização e a pobreza como causas das degradações e ainda colocou o desenvolvimento econômico como requisito para a melhoria da qualidade de vida o que se faz necessário.

Ainda, nas conferências das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente, tornou-se a enfatizar e promover questões relacionadas ao desenvolvimento sustentável, fundamentada no Relatório *Nosso Futuro Comum*. Este relatório demonstra que o desenvolvimento sustentável não deve pôr em risco os sistemas naturais que sustentam a vida dos seres que habitam à terra, mas reconhecendo que os sistemas naturais não ficarão mais intactos em relação às mudanças provocadas pelas ações antrópicas. O Relatório *Brundtland* (Comissão Mundial Sobre Meio Ambiente E Desenvolvimento, 1988, p. 49) assevera que o desenvolvimento sustentável precisa ser entendido como “[...] um processo de transformação no qual a exploração dos recursos, a direção dos investimentos, a orientação do desenvolvimento tecnológico e a mudança institucional se harmonizam e reforçam o potencial presente e futuro, a fim de atender as necessidades e aspirações humanas”.

Após o marco significativo da Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente Humano, ocorreu em 1972, presenciamos historicamente a segunda a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (CNUMAD) ou Eco-92, ocorreu no Rio de Janeiro, em 1992 e a terceira, em 2002. Acerca da terceira conferência, o Relatório Rio+20, da Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável – Subcomissão Rio+20 (2013, p. 5) descreve:

Na terceira conferência, a Cúpula Mundial sobre as políticas de desenvolvimento sustentável, realizada em Joanesburgo no ano 2002, resultou na Declaração Política e no Plano de Implementação do Desenvolvimento Sustentável. Nesse Plano foram definidas algumas metas, dentre elas; a redução significativa que seria da perda de biodiversidade até o ano de 2010; a diminuição da população com fome e que vive abaixo da linha da pobreza pela metade até o ano de 2015; a recuperação e manutenção de estoques pesqueiros em níveis sustentáveis até o ano de 2015; redução da população sem acesso a saneamento e à água doce de qualidade pela metade até o ano de 2015, e;

a redução da população que vive em habitações subnormais pela metade, até o ano de 2020.

Na Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável Rio+20 foi aprovada a Resolução 64/236. Seu objetivo e seus temas, além de estabelecerem a programação das reuniões do Comitê Preparatório (conhecidas como “PrepComs”). O Comitê realizou sessões anuais desde 2010, além de “reuniões intersessionais”, importantes para dar encaminhamento às negociações. Em 1997 houve grandes Conferências, como a Rio+5, uma sessão importante destinada para avaliar os resultados da implantação da Agenda 21, e essa resultou em um documento final que, dentre outras recomendações, propôs a adoção de metas vinculativas para a redução das emissões de Gases de Efeito Estufa (GEE) no setor de agricultura (Onu, 2015).

Na Eco 92, os discursos acerca dos conflitos entre limitações ambientais e crescimento econômico ainda estavam presentes, mas o conceito de desenvolvimento sustentável já havia sido lançado, o qual encerra o princípio de que o crescimento econômico deve visar à melhoria da qualidade de vida e não pode comprometer a sustentabilidade dos recursos naturais que lhe dão base.

Existe a necessidade premente de se ter muitos trabalhos para o controle e também de experimentação de campo que levam às melhorias do conhecimento do Meio Ambiente, da natureza e do grande domínio morfoclimático incluindo do Cerrado. A natureza é harmônica, flexível, bela e apresenta sistemas de maravilhosos funcionamentos. É de grande importância e necessário conhecer e para melhor aproveitar em benefício o que ela pode oferecer à sociedade (Ferreira, 2010).

Baccaro (1994) também destaca que grande parte do território brasileiro, está representado num Domínio Natural dos Cerrados, assim como essa Região, todo território brasileiro nas últimas décadas, sofreu um processo acelerado na devastação de sua vegetação nativa, consequência da expansão das fronteiras agropastoris, da construção de estradas e de rodovias e do crescimento desordenado das cidades, relacionadas com as políticas desenvolvimentista adotada e incentivadas pelo governo.

O Governo Federal através de um Decreto de nº.75.320, de 29/01/1975, criou o Programa de Desenvolvimento dos Cerrados (POLOCENTRO), com área de atuação nos Estados de Goiás, Mato Grosso e Minas Gerais, onde se concentra cerca de 80% dos Cerrados Brasileiros. E nessa região dos Cerrados passou-se a contar com mecanismos de uma agricultura

moderna, com a adoção cada vez mais intensa do mecanismo de adubação, agrotóxicos, etc. O art. 1 do referido decreto afirma que, o seu principal objetivo é o de “promover o desenvolvimento e a modernização das atividades agropecuárias no Centro-Oeste e no Oeste do Estado de Minas Gerais, mediante a ocupação racional de áreas selecionadas, com características de cerrado”.

Ao estudarmos o processo da paisagem do cerrado, levaremos em consideração as ações de antropogênicas do passado e do presente, acreditando que as alterações dão bruscas e rápidas, se comparadas às do tempo geológico. Ao que se refere as transformações do Meio Ambiente, em meadas dos anos de 1960, quando houve a Revolução Verde que proporcionou formas para se transformar o ambiente, no intuito de transformá-lo mais atrativo nas questões de produção, através de um trabalho de mecanização do solo e implementando novas tecnologias para o processo de produção de sementes geneticamente modificadas e também de agrotóxicos, o Cerrado se mostrou mais atrativo para a produção agrícola (Santos, 2013).

Desde antes mesmo daquele período, esse bioma já era habitado e também explorado, somente após a década de 1930 que o programa *Marcha para o Oeste* foi colocado em prática pelo governo Getúlio Vargas, notou-se então que houve um aumento no fluxo migracional para a região do planalto central, a fim de torná-lo mais produtivo e ocupado. Neste programa, *Marcha para o Oeste*, já continha o projeto para a criação de Colônias Agrícolas, para assim, fomentar a produção agrícola da região Centro-Oeste e integrá-la às demais regiões do País (Dutra; Souza, 2017).

Todavia, o aumento produtivo no Cerrado foi intensificado na década de 1970, ainda por conta da Revolução Verde que disponibilizou um pacote de tecnologias destinadas ao melhoramento das condições naturais trazidas para o ambiente, a fim de adequá-lo ao pacote produtivo monocultural e em uma larga escala. A Revolução Verde de acordo com Dutra e Souza (2017), foi uma maneira de aumentar os meios da produção na agricultura, a fim de se produzir maior quantidade de alimentos, pois imaginava-se que no período da Guerra Fria, após os anos de 1945, acreditavam-se que se pudesse haver fome, em decorrência do aumento populacional, e que poderia ter uma instabilidade política que talvez seria favorável aos ideais do comunismo.

Diante do contexto, os Estados Unidos fomentaram a utilização de novos produtos tóxicos no campo, a fim de aumentar a produção alimentícia e assim lutarem contra o crescimento das doutrinas de esquerda no campo. Na medida em que as fronteiras agrícolas

foram se expandindo no Cerrado, houve diversas alterações estruturais que aconteceram, tendo em vista que não foi um processo único e homogêneo, pois ainda se vê esse movimento, alcançando novos territórios e transformando-os socioambientalmente (Dutra; Souza, 2017).

A mais recente região de expansão agrícola no Brasil é a chamada Matopiba⁵³, uma região que engloba porções dos Estados do Maranhão, do Tocantins, do Piauí e Bahia. No que caso do Cerrado, observou-se que os muitos produtos utilizados para o aumento da produção, entre eles estão os agrotóxicos, os corretores de solo, as sementes geneticamente modificadas, e que são importados de outros lugares, que foram desenvolvidas para outros tipos de ambientes, e ao serem utilizados no Cerrado, podem está provocando alterações inesperadas por ausência de um conhecimento profundo ou de estudos prévios e de acompanhamento dos danos específicos para aquela região (Embrapa, 2023).

Carson (2010), relata que os agrotóxicos podem prejudicar mais os solos secos, como são os do Cerrado, sem medição de até onde podem ir esses prejuízos de aplicação de produtos químicos nesse tipo de solos: “os solos leves e arenosos sofrem muito mais intensamente do que os solos formados por húmus. Combinação de produtos químicos podem causar mais danos do que aplicações individuais” (Carson, 2010, p. 153). Sabe-se que a combinação desses produtos diversos podem causar danos não sabidos, o que configura uma situação de risco ambiental para o bioma: “no Brasil, os estudos dessa natureza ainda são incipientes, apesar do país já sinalizar com um programa específico para a racionalização do uso de agrotóxicos” (Soares; Porto, 2007, p. 78).

2.2 O bioma cerrado

Para conceituar o Cerrado, vale lembrar de dois ou até mais conceitos importantes para serem definidos com perfeição, que são os de Cerrado e o de Bioma. Batalha (2011, p. 21) afirma que, “desta forma como se veem usando no Brasil, o conceito de bioma adquiriu-se uma conotação errônea e florística, e quando na verdade, o conceito de bioma é similar ao de

⁵³ “A região conhecida como “Matopiba” é uma sigla formada pelas iniciais dos estados que a compõem: Maranhão, Tocantins, Piauí e Bahia. Essa região do Brasil tem sido objeto de atenção devido ao seu potencial agrícola, especialmente para a produção de grãos, como soja, milho e algodão. O Matopiba é caracterizado por sua fronteira agrícola em expansão e tem experimentado um rápido desenvolvimento agrícola nas últimas décadas. No entanto, a expansão agrícola também levanta preocupações ambientais e sociais relacionadas ao desmatamento e ao uso de recursos naturais. Portanto, a gestão sustentável dessa região é uma questão importante para o país” (Bolfé, *et al.* 2017, p. 1676).

formações vegetal, mas levando-se em conta a associação da vegetação com a fauna e com os microrganismos”. Mas por um outro lado, o conceito de bioma é fisionômico e funcional, isto é, levam-se em conta a aparência geral da vegetação e aspectos como os ritmos de crescimento e reprodução; por outro, o conceito não é florístico, isto é, a afinidade taxonômica das espécies que aparecem em várias unidades de um mesmo bioma é irrelevante (Batalha, 2011).

Notou-se que o nosso planeta apresenta um complexo padrão de climas, (Oxford 2004), e que neles também podemos encontrar um papel que é de suma importância na criação dos padrões complexos de vegetação e ainda, tipos de comunidades que nele encontramos. “Os ecólogos dividem opiniões de que esses padrões de grande escala em unidades denominadas biomas, as mais amplas comunidades bióticas reconhecidas em nível geográfico, definidos como subdivisões biológicas que refletem as características funcionais e fisionômicas da vegetação” (Oxford, 2004, p. 22).

A relação que se tem dos biomas na superfície terrestre relaciona-se principalmente com os climas e, dentre os seus elementos, mais diretamente com a temperatura, seja a quantidade de chuva, seja a sua distribuição ao longo do ano destaca (Walter, 1986).

A vegetação e sua fisionomia (Raunkiaer, 1934) se mostrou ser possível definir e caracterizar unidades ecológicas, tendo sido inicialmente referidas como formações vegetais, por serem baseadas exclusivamente em critérios botânicos, onde a aparência da vegetação e as formas de vida predominantes ali são uniformes. Essa forma das plantas foi reconhecida como o modo mais eficaz de definir os biomas em relação a qualquer outro sistema de classificação taxonômico ou evolutivo (Box; Fujiawara, 2005), assim conceitua o bioma, destacando que é similar ao de formação vegetal, mas leva em conta a associação da vegetação com a fauna e com os microrganismos.

Com isso, um bioma pode se corresponder, a grosso modo, a uma formação vegetal, que porém inclui não só as plantas, mas também aos demais organismos (Maarel, 2005). Cada um desses bioma tem uma fisionomia característica, compreendendo altura e hábito de crescimento dos principais táxons, tamanho, forma e textura das folhas, proporção de plantas sempre verdes e decíduas, diversidade de espécies e outros fatores que impõem fisionomia e arquitetura características para amplas extensões da cobertura vegetal (Tallis, 1991).

Um bioma se descreve em agrupamento de tipos de vegetação, e podem ser identificados em um nível regional, com condições de geologia e clima semelhantes e que, historicamente, sofreram os mesmos processos de formação da paisagem, resultando em uma

diversidade de flora e fauna própria (Brasil, 2021). O bioma Cerrado ocupa em sua área extensa, 12 Estados Nacionais, sendo: o Distrito Federal (100%), Goiás (96,6%), Maranhão (42,1%), Bahia (21,4%), Pará (0,1%), Tocantins (75,6%), Mato Grosso do Sul (59,3%), Piauí (38,6%), Rondônia (6,7%), Mato Grosso (48,3%), Minas Gerais (46,7%), São Paulo (30,6%) e Paraná (2,7%) de acordo com Coutinho (2006).

Coutinho (2006), destaca que, o Cerrado não tem uma fitofisionomia única, mas que é um ecossistema peculiar, pois ele apresenta três tipos diferentes de fitofisionomias, que é a campestre, um campo limpo do Cerrado, a savânica um campo sujo do Cerrado, campo Cerrado e Cerrado *stricto sensu*, e a florestal que é a construída por florestas tropicais estacionais escleromorfos semidecíduas mais abertas, arvoredos ou savana florestada (Coutinho, 2006).

Klink e Machado (2005) também destacou que o Cerrado é o segundo maior bioma brasileiro, estando atrás apenas da Floresta Amazônica, é um conjunto de ecossistemas que ocorrem em sua maioria no planalto central, é formado por savanas, matas, campos, e matas de galeria, apresenta clima estacional, ou seja, com duas estações definidas, uma seca e mais fria e outra chuvosa e mais quente, com prevalência de chuvas entre os meses de outubro até o mês de março, e de estiagem entre os meses de abril até setembro, possuindo solos ricos em alumínio e implica na savana tropical mais diversificada do mundo (Klink; Machado, 2005).

Segundo Dutra e Souza (2017), o Cerrado possui, digamos, minicerrados dentro de si, pela tamanha diversidade ecológica do bioma. Sobre os seres vivos que ali habitam, os endêmicos e vegetais. Klink e Machado (2005), destacam que são aproximadamente 10.000 (dez mil) espécies vegetais, 4.000 endêmicas, além de 1.268 animais vertebrados, destes também 117 são endêmicos e ainda, destes 187 são répteis, 252 mamíferos, 113 anfíbios, 850 aves, e 1000 peixes, ainda, no Cerrado tem cerca de 1.061 espécies ameaçadas de extinção, o equivale a 19.7% do total (Brasil, 2021).

Segundo Damasco (2018), o Cerrado é habitado por humanos há cerca de 12.000 anos, o que faz dele um importante e rico patrimônio cultural, pois foram 216 tribos indígenas distintas que passaram pelo território. Barbosa (2005) também destacou que essas populações que passaram pelo Cerrado há tanto tempo atrás, desenvolveram processos culturais próprios e característicos, o que faz do bioma não apenas um acervo ambiental, mas também de caráter sociocultural. Reconhecido como toda essa grande riqueza, o que faz do Cerrado, um importante *hotspot*, ou seja, quando recebe essa classificação a região, e quando atende aos critérios de possuir um grande número de organismos em sua biodiversidade, aqueles que não

são encontrados em nenhum outro lugar do nosso planeta, e ainda, quando está na prestes de ser destruído, tendo cerca de 30% ou menos da sua vegetação natural.

Analisando a diversidade biológica, e o seu ponto de vista sobre o Cerrado brasileiro, é reconhecido como a savana mais rica do mundo, abrigando várias espécies de plantas nativas que inclusive já foram catalogadas, e desta riqueza que existe, a grande diversidade de habitats, que determinam uma notável alternância dessas espécies entre diferentes fitofisionomias. Ainda, em se tratando desta riqueza biológica do mundo percebe-se que

11.627 espécies de plantas nativas, 199 espécies de mamíferos já conhecidos, quanto a avifauna compreende-se cerca de 837 espécies, no que se refere aos peixes são 1200 espécies, répteis são 180 espécies de anfíbios são 150 espécies, destacou-se que ao que refere aos peixes endêmicos não é conhecido, mas os valores são altos para anfíbios e os répteis, chegando em média 17% e 28% vinte e oito por cento (Brasil, 2021).

As descobertas de mais de 220 espécies que tem uso medicinal, e ainda, mais 416 espécies que poderão ser usadas na recuperação de solos degradados (Brasil, 2021), utilizadas como barreiras e ainda contra o vento, forma-se uma proteção contra a erosão, ou para criar habitat de predadores naturais de pragas. Os frutos também são de extrema importância, são mais de 10 tipos de deles e são comestíveis, estes são regularmente consumidos pela população local e ainda são vendidos nos centros das cidades, como por exemplo os frutos do Pequi, Buriti, Mangaba, Cagaita, Bacupari, Cajuzinho do cerrado, Araticum, e as sementes do Baru (Dutra, 2017).

O Cerrado é sem sombra de dúvida o refúgio para muitos animais, neste estudo constatou-se que abriga o número de “13% das borboletas, 35% das abelhas e 23% dos cupins dos trópicos” (Brasil, 2021), aqueles considerados uma das principais pragas que causam diversos problemas para a silvicultura agricultura, e habitação. No que tange aos aspectos ambientais, o Cerrado tem sua grande importância social. O Ministério do Meio Ambiente, no mesmo documento (2021) acrescenta que muitas das populações sobrevivem de seus recursos naturais, inclui-se as etnias indígenas, geraizeiros, ribeirinhos, babaqueiras, vazanteiros e comunidades quilombolas que, juntas, fazem parte do patrimônio histórico e cultural brasileiro, e detêm um conhecimento tradicional de sua biodiversidade.

Deste modo, é possível perceber que o Cerrado brasileiro sofreu muito pelas alterações advindas da ocupação humana após a Mata Atlântica. A crescente pressão de abertura de mais e mais áreas, que visava o incremento da produção de carnes e grãos para exportação, tendo assim, esgotado os recursos naturais da região.

Existe água em abundância neste bioma, inclusive é considerado o pois o Cerrado é tipo como o “berço das águas”, “o pai das águas do Brasil”, ou a “grande caixa d’água do Brasil”. Lima (2011) explica que esses títulos decorrem do fato de que é no Cerrado que nascem as principais bacias hidrográficas não apenas do Brasil, mas de todo o continente sul-americano, das doze regiões hidrográficas brasileiras, oito são vertidas do Cerrado.

2.3 Desenvolvimento no contexto do Cerrado

A pesquisa buscou evidenciar a história ambiental, sua importância e sua origem, tanto nos campos como ecossistemas naturais de grande parte do sul do Brasil, buscou também analisar sua interação com as atividades humanas e as marcas que são deixadas na economia e na cultura regional, busca tratar dos Campos como sistemas ecológicos, cuja compreensão da biodiversidade tanto do ponto de vista estrutural e funcional quanto como dos serviços ambientais que oferece, é uma base importante na identificação e ainda propor estratégias de conservação e um manejo adequado, abordando as boas práticas e maneira de manejo sustentável dos Campos para a produção da pecuária, deixando seus resultados claro de que, quando são bem manejados, estes podem ser conservados e assegurar desenvolvimento econômico e competitividade frente a várias outras alternativas.

Corroborar também na reflexão sobre o estado atual de remanescentes campestres, as invasões ou a suscetibilidade a elas de espécies vegetais, a influência das políticas econômicas e ambientais no uso e na perda de habitats campestres e, acima de tudo, uma reflexão sobre os desafios para a conservação e uso sustentável dos Campos Sulinos.

A pouca lucidez do ser humano, cada dia mais parte de uma sociedade globalizada e planetária, segue da premissa de uma evolução técnica e industrial constante, submetendo toda a natureza como se os recursos fossem infinitos, tentando tirar dali aquilo que busca para seu bem-estar imediato, nesse sentido, levou à reflexão sobre o que acarretou o esgotamento planetário e a finitude da própria Natureza.

O ser humano condiciona o desenvolvimento humano e o bem-estar à efemeridade das coisas, levando à destruição do nosso planeta terra. Há tempo fala-se em sustentabilidade, em desenvolvimento sustentável, desde meados do Século XX, em como as sociedades devem se organizar e evoluir sem prejudicar umas às outras, evoluindo e sem impedir que as gerações futuras tenham direito à sobrevivência.

Assim, a sustentabilidade esteve presente em pautas das reuniões que ocorreram na Organização das Nações Unidas (ONU) no ano de 1972, em Estocolmo, e fundamentou importantes documentos como a Agenda 21 e a Agenda 2030, e ainda, da mesma forma que o tema entrou em evidência pelo vislumbre dos riscos da extinção humana, o antropocentrismo e o foco econômico do progresso social impedem que a humanidade compreenda plenamente o quanto sua atuação sobre a terra vem se desenvolvendo de forma nociva. O preâmbulo da agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável assevera que:

Os 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável e 169 metas que estamos anunciando hoje demonstram a escala e a ambição desta nova Agenda universal. Eles se constroem sobre o legado dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio e concluirão o que estes, não conseguiram alcançar. Eles buscam concretizar os direitos humanos de todos e alcançar a igualdade de gênero e o empoderamento das mulheres e meninas. Eles são integrados e indivisíveis, e equilibram as três dimensões do desenvolvimento sustentável: a econômica, a social e a ambiental (Onu, 2015, p. 1).

A declaração ainda afirma que, para além da erradicação da fome, é preciso subsidiar um desenvolvimento sustentável a nível planetário:

Em nome dos povos que servimos, nós adotamos uma decisão histórica sobre um conjunto de Objetivos e metas universais e transformadoras que é abrangente, de longo alcance e centrado nas pessoas. Comprometemo-nos a trabalhar incansavelmente para a plena implementação desta Agenda em 2030. Reconhecemos que a erradicação da pobreza em todas as suas formas e dimensões, incluindo a pobreza extrema, é o maior desafio global e um requisito indispensável para o desenvolvimento sustentável. Estamos empenhados em alcançar o desenvolvimento sustentável nas suas três dimensões – econômica, social e ambiental – de forma equilibrada e integrada. Também vamos dar continuidade às conquistas dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio e buscar atingir suas metas inacabadas (Onu, 2015, p. 3).

As tentativas que surgiram de negar a existência do aquecimento global, demonstra que o ser humano, um ser individualista ganancioso, não evoluiu, não progrediu de forma adequada a respeitar o planeta em que vive, levando a busca desenfreada pelo acúmulo de bens à negação da própria ciência baseada em fatos e estudos metodológicos. Em estudos próprios sobre a área ambiental colocam o ser humano como elemento central da vida no Universo, oriundos de uma perspectiva antropocêntrica racional, isso porque vislumbra os demais seres e elementos terrestres como meros expedientes à disposição deles, dos seres humanos. Tal percepção foi aparecendo ao longo do tempo devido suas atitudes com relação ao meio, e se enraizou no direito ambiental que atualmente regula, juridicamente, a relação ser humano *versus* natureza.

Os conceitos concebidos pelas normas ambientais são pautados na Natureza como instrumento à disposição do ser humano, de como os recursos podem ser usufruídos pelo ser humano como vetor para a evolução e o progresso social. Noutro plano, a linha mais adequada

para se conservar e proteger o meio ambiente como uma forma de garantir, exclusivamente, o futuro de novas gerações humanas, sem preocupação direta com os elementos não humanos da natureza, pois estes não são vistos como sujeitos de direitos, de forma regular.

3. Considerações finais

O presente artigo demonstra e defende a inserção do Bioma Cerrado no inciso 4 do artigo 225 da Constituição Brasileira de 1988, ele que é tido como patrimônio nacional. Discorrendo sobre a lacuna constitucional legislativa sobre o Cerrado, o estudo mostra como a mesma impacta negativamente um bioma em rápido processo de devastação.

Na revisão bibliográfica buscou-se um método adequado para a realização de um trabalho valioso, de aumento no conhecimento como este, pois ele permite uma análise profunda das informações. Foram utilizadas como fontes de pesquisa materiais de diferentes áreas, e não somente as áreas que competem o Direito, sendo que torna muito interessante a pesquisa promovendo a interdisciplinaridade, neste contexto, além dos dados que foram obtidos em sites como Câmara dos Deputados, Senado Federal, Embrapa, Mapbiomas, foram consultados artigos científicos e livros também consonantes à área das ciências sociais e aplicadas, e ainda ciências humanas e ciências naturais, que contemplem estudos acerca do bioma Cerrado e legislação referente.

Ainda foi consultado o material disponibilizado nos sites de prefeituras, como a Prefeitura Municipal de Araguañã-TO (2023), artigos do Ministério do Meio Ambiente (2023), Revista Cerrados (2023) de Montes Claros-MG, Revista Campos Sulinos (2009), Revista Eletrônica Direito (2019), Periódico Eletrônico Fórum Ambiental da Alta Paulista (2014), dentre outros.

No que tange à legislação e o desenvolvimento, no inciso 4 do artigo 225 da Constituição Federal, são identificados os biomas que são considerados patrimônio nacional, a Floresta Amazônica brasileira, a Mata Atlântica, a Serra do Mar, o Pantanal Mato-Grossense e a Zona Costeira (Brasil, 1988). Pode-se perceber a ausência do bioma Cerrado e da Caatinga nessa lista elaborada pela Constituinte de 1988.

A inserção do bioma Cerrado na Constituição Federal de 1988 tem sido pleiteada desde 1995, quando alguns deputados de alguns partidos apresentaram propostas de emendas constitucionais, visando incluir o bioma Cerrado no artigo 225 da nossa Carta Magna. Tais propostas não foram votadas por falta de acordo.

Esses biomas devem ser utilizados dentro de condições que assegurem a preservação do meio ambiente e a melhoria da qualidade de vida da população. O Cerrado engloba ampla variedade de ecossistemas e alta diversidade biológica, que se manifesta na flora e na fauna. Já a Caatinga ocupa cerca de 850 mil km² no semiárido nordestino e interage com o Cerrado.

Em relação a legislação e desenvolvimento, há a proposta que cria regime de uso e conservação do Cerrado que visa tratar do regime do uso do Cerrado, o Projeto de Lei 3.117/19, inclui-se a preservação, proteção, conservação, utilização e regeneração. A proposta estabelece objetivos como manutenção e a recuperação da biodiversidade, vegetação, fauna e regime hídrico do Cerrado e o estímulo à pesquisa e à difusão de tecnologias de manejo sustentável da vegetação. Essa conservação do Cerrado, visa contribuir na redução das emissões brasileiras de gases de efeito estufa, e controlar as queimadas que ocorrem e manter a biomassa subterrânea da vegetação savânica. O texto veda o desmatamento quando a área abrigar espécies da flora e da fauna ameaçadas de extinção, proteger mananciais ou área de erosão, formar corredores ecológicos, proteger o entorno das unidades de conservação e possuir excepcional valor paisagístico.

REFERÊNCIAS

ALVES, S. P. L. **Marketing verde e os desafios na preservação do Cerrado**. 68 f. Dissertação de Mestrado – Pontifícia Universidade Católica de Goiás, 2014.

ARAGUANÃ-TO. Prefeitura Municipal. Secretaria Municipal de Meio Ambiente. **Dia Nacional do Cerrado: 11 de setembro**. Disponível em: <https://www.araguana.to.gov.br/blog/artigo/dia-nacional-do-cerrado-11-de-setembro>. Acesso em: 09 mar. 2023.

BACCARO, CAD; PEREIRA, KG de O.; CAIXETA, SM.; SOUZA, S. Os indicadores geomorfológicos e o desenvolvimento sustentável nas áreas do Cerrado. **Sociedade & Natureza**, [S. l.], v. 15, 2021. DOI: 10.14393/SN-v8-1996-61923. Disponível em: <https://seer.ufu.br/index.php/sociedadennatureza/article/view/61923>. Acesso em: 31 out. 2023.

BATALHA, M.A. **The Brazilian cerrado is not a biome**. Biota Neotrop. V. 11, n. 1, 2011.

BOLFE, Édson Luis; VICTORIA, Daniel de C.; CONTINI, Elisio; BAYMA-SILVA, Gustavo; SPINELLI-ARAUJO, Luciana; GOMES, Daniel. MATOPIBA: análise do uso da terra e a

produção agrícola. In: **Anais do XVIII Simpósio Brasileiro de Sensoriamento Remoto - SBSR** ISBN: 978-85-17-00088-1 28 a 31 de Maio de 2017. INPE. Santos - SP, Brasil.

BOX, E. O.; FUJIAWARA, K. Vegetation types and their broad-scale distribution. In: **Vegetation ecology** (E. van der Maarel, ed.). Blackwell, Oxford, p.106-128, 2005.

BRASIL, [Constituição (1988)]. **Constituição Federal da República Federativa do Brasil de 1988**. DF: Presidência da República, Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 05 mar. 2023.

BRASIL, 2021. **O Bioma Cerrado**. Disponível em: <https://antigo.mma.gov.br/biomas/cerrado.html>. Acesso em: 31 out. 2023.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **PEC 115/95 - transforma cerrado e caatinga em patrimônio nacional**. Brasília: Câmara dos deputados. 2010. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/564331PROPOSTA-CRIA-REGIME-DE-USO-E-CONSERVACAO-DO-CERRADO>. Acesso em 14 mar. 2023.

BRASIL. **Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável – Subcomissão Rio+20 Relatório Rio+20**. Dep. Ricardo Tripoli Relator. 2013. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1081500. Acesso em: 31 out. 2023.

BRASIL. Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade. Centro Nacional de Pesquisa e Conservação da Biodiversidade do Cerrado e Caatinga – **Biodiversidade do Cerrado**. Disponível em: <https://www.icmbio.gov.br/cbc/conservacao-da-biodiversidade/biodiversidade.html>. Acesso em: 05 mar. 2023.

BRASIL. Lei 12651 de 2012. **Código Florestal Brasileiro**. 2012. Disponível em: <https://presrepublica.jusbrasil.com.br/legislacao/1032082/lei-12651-12#art-12>. Acesso em: 05 mar. 2023.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. **O Bioma cerrado**. Publicado em 2015. Disponível em: <https://antigo.mma.gov.br/biomas/cerrado.html>. Acesso em: 05 mar. 2023.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Decreto nº 75.320, de 29 de Janeiro de 1975**. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1970-1979/decreto-75320-29-janeiro-1975-423871-norma-pe.html>. Acesso em: 31 out. 2023.

CARSON, R. **Primavera silenciosa**. São Paulo: Gaia, 2010.

COMISSÃO MUNDIAL SOBRE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO. **Nosso Futuro Comum - Relatório Brundtland**. FGV: Rio de Janeiro. 1988. Disponível em: https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/4245128/mod_resource/content/3/Nosso%20Futuro%20Comum.pdf. Acesso em: 31 out. 2023.

COUTINHO, L. M. O conceito de bioma. **Acta Bot. Bras.** 2006.

COUTINHO, L. M. O Cerrado e a Ecologia do Fogo. **Ciência Hoje** vol. 12, nº68: 22-30, Rio de Janeiro, 1990.

DUTRA E SILVA. **No Oeste, a terra e o céu**: a expansão da fronteira agrícola no Brasil Central. Rio de Janeiro, 304 pp: Manual X, 2017.

DUTRA, Rodrigo Marciel Soares; SOUZA, Murilo Mendonça Oliveira de. Cerrado, Revolução Verde e evolução do consumo de agrotóxicos. **Sociedade & Natureza**, Uberlândia, v. 29, n. 3, p. 469-484, 2017. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/sn/a/TBHXkV4MshvP3Sd4K7tJ5mG/>. Acesso em: 16 mar. 2023.

EMBRAPA. **Bioma Cerrado**. Disponível em: <https://www.embrapa.br/cerrados/colecao-entomologica/bioma-cerrado>. Acesso em: 31 out. 2023.

FERREIRA, Vanderlei de Oliveira. **A abordagem da paisagem no âmbito dos estudos ambientais integrados**. GeoTextos, vol. 6, n. 2, dez- 2010, p. 187-208.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Instituto IBGE. **Biomass brasileiros**. 2023. Disponível em: <https://educa.ibge.gov.br/jovens/conheca-o-brasil/territorio/18307-biomass-brasileiros.html>. Acesso em: 14 mar. 2023.

INCA. Instituto Nacional de Câncer José Alencar Gomes da Silva. **Posicionamento do Instituto Nacional de Câncer José Alencar Gomes da Silva acerca dos agrotóxicos**. Disponível em: http://www1.inca.gov.br/inca/Arquivos/comunicacao/posicionamento_do_inca_sobre_os_agrototoxicos_06_abr_15.pdf. Acesso em: 16 mar. 2023.

KLINK, C. A.; MACHADO, R. B. A conservação do Cerrado brasileiro. **Megadiversidade**, v. 1, nº 1, julho de 2005.

KROHLING, Aloísio; SILVA, Tatiana Mareto. Um repensar ético sobre a sustentabilidade à luz da ecologia profunda. **Revista Redes: R. Eletr. Dir. Soc.**, Canoas, v. 7, n. 1, p. 45-60, abr. 2019.

LELIS, Leandro Reginaldo Maximino; JUNIOR, Francisco José Avelino. Os desdobramentos socioambientais da territorialização do capital no cerrado Brasileiro. **X Fórum Ambiental da Alta Paulista**, v. 10, n. 7, 2014, pp. 01-16.

MAAREL, E. van der. Vegetation ecology – an overview. In: **Vegetation ecology** (E. van der Maarel, ed.). Blackwell, Oxford, p.1-51, 2005. Disponível em: http://www1.inca.gov.br/inca/Arquivos/comunicacao/posicionamento_do_i [ca_sobre_os_agrotoxicos_06_abr_15.pdf](http://www1.inca.gov.br/inca/Arquivos/comunicacao/posicionamento_do_i). Acesso em: 31 out. 2023.

MASCARENHAS, Luciane Martins de Araújo. A tutela legal do bioma Cerrado. **Revista UFG. Dossiê Cerrado Sustentabilidade do Cerrado brasileiro no século XXI**, Goiânia, v. XII, n. 9, p. 19-25, dez. 2010.

MITTERMEIER, R. A.; MYERS, N.; MITTER- MEIER, C. G.; ROBLES GIL, P. **Hotspots: earth's biologically richest and most endangered terrestrial ecoregions**. Sierra Madre and Agropalma: Conservation International, 1999.

ONU. **Rio+20 Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável**. <https://brasil.un.org/rio20>. Acesso em: 01 jul. 2023.

ONU. **Transformando nosso mundo: agenda 2030 para o desenvolvimento sustentável**. Traduzido pelo Centro de Informação das Nações Unidas para o Brasil (UNIC Rio), última edição em 13 de outubro de 2015. <https://sustainabledevelopment.un.org>. Acesso em: 31 out. 2023.

OXFORD. **A dictionary of Ecology**. Oxford University, Oxford. 2004.

PILLAR, Valério de Patta, CASTILHOS, Zélia Maria de Souza, MÜLLER, Sandra Cristina, JACQUES, Aino Victor Ávila. Conservação e Uso Sustentável da Biodiversidade. 2009. **Revista Campos Sulinos**. Disponível em: <http://ecoqua.ecologia.ufrgs.br/arquivos/Livros/CamposSulinos.pdf>. Acessado em: 23 mar. 2023.

PORTO-GONÇALVES, Carlos Walter. **O desafio ambiental**. Rio de Janeiro: Record, 2004. (Coleção Os porquês da desordem mundial).

Projeto MAPBIOMAS. **Coleção Mapa de Uso da Terra no Cerrado e Série histórica de antropização do Cerrado**. 2021. Disponível: <https://plataforma.mapbiomas.org/>. Acesso em: 31 out. 2023.

RAUNKIAER, C. **The life forms of plants and statistical plant geography**. New York, Arno. 1934.

DIAS, Denise Oliveira; MIZIARA, Fausto. O Cerrado como Patrimônio Nacional- A inclusão do Cerrado no §4º do artigo 225 da Constituição Federal. In: **Revista cerrados**. Montes Claros – MG, v. 19, n. 02, p. 323-342, jul./dez.-2021. Disponível em: <https://www.periodicos.unimontes.br/index.php/cerrados>. Acesso em: 12 mar. 2023.

RIBEIRO, J. F.; WALTER, B. M. T. As principais fitofisionomias do bioma Cerrado. In: SANO, S.M.; ALMEIDA, S. P.; RIBEIRO, J. F. **Cerrado: Ecologia e Flora** (Volume 1). Planaltina- CP AC, 2008. p.151-212.

SÁ, H. A.; MORAIS, L.; CAMPOS, C. S. S. **Que desenvolvimento é esse? Análise da expansão do agronegócio da soja na área do Matopiba a partir de uma perspectiva furtadiana**. In: CONGRESSO NACIONAL DE ECONOMIA, 21. Curitiba: Corecon PR, 2015.

SANTOS, Milton. **Urbanização brasileira**. 5. ed. São Paulo: EdUsp, 2013.

SILVA, Sandro Dutra; MOURA, Talliton - Túlio Rocha Leonel de; CAMPOS, Francisco Itami. A fronteira do gado e a história do oeste brasileiro: Coronelismo, Violência e Dominação Fundiária em Goiás. In: FRANCO, José Luiz de Andrade et al. **História Ambiental: Territórios, Fronteiras e Biodiversidade**. Rio de Janeiro/Garamond, 2016. p. 259-286.

SINDIVEG – Sindicato Nacional da Indústria de Defesa Vegetal. **Consumo de agrotóxicos no Brasil**. Disponível em: http://sindiveg.org.br/estatisticas.do_setor. Acesso em: 16 mar. 2023.

SOARES, Wagner Lopes; PORTO, Marcelo Firpo. Atividade agrícola e externalidade ambiental: uma análise a partir do uso de agrotóxicos no cerrado brasileiro. **Ciência e Saúde Coletiva**, [S./l.], v.12, n.1, p. 131-143, Mar. 2007.

STOPPELLI, I. M. B., MAGALHÃES, C. P. Saúde e Segurança Alimentar: as questões dos agrotóxicos. **Ciência & Saúde Coletiva**, v.10, p. 91/100, 2005.

TALLIS, G.H. **Plant community history**: long-term changes in plant distribution and diversity. Chapman and Hall, London, 1991.

WALTER, H. **Vegetação e zonas climáticas**. EPU, São Paulo. 1986.

Sobre os autores:

Cláudia Barbosa De Souza Velasco | E-mail: cbsouza@tjgo.jus.br

Mestre em Sociedade, Tecnologia e Meio Ambiente pela Universidade Evangélica de Goiás.
Bacharel em Direito.

Hamilton Barbosa Napolitano | E-mail:

hamilton.napolitano@docente.unievangelica.edu.br

Possui graduação e mestrado em Física pela Universidade Federal de Goiás e doutorado em Física Biomolecular pela Universidade de São Paulo. Realizou estágio pós-doutoral no Hauptman-Woodward Medical Research Institute da State University of New York at Buffalo nos Estados Unidos. Atuou por dois mandatos consecutivos (2009-2015) como Membro do Conselho Superior da Fundação de Amparo a Pesquisa do Estado de Goiás (FAPEG). Atua como membro da comissão Mathematical and Theoretical Crystallography (MaThCryst) da União Internacional de Cristalografia (2017-2023). Tem experiência na área de Engenharia de Cristais Moleculares, com ênfase em Inovação. Atua em vários projetos de Desenvolvimento Tecnológico em parceria com o setor produtivo industrial.

Eumar Evangelista Menezes Júnior | E-mail: profms.eumarjunior@gmail.com

Doutorando em Ciência da Religião pela Pontifícia Universidade Católica de Goiás (PUC Goiás), com bolsa da FAPEG. Mestre em Ciências Ambientais pela UniEVANGÉLICA. Especialista em Direito pela PUC Minas e pela UNISUL. Graduado em Direito pela UniEVANGÉLICA. Atualmente é professor do Centro Universitário de Anápolis (UniEVANGÉLICA), conselheiro da Cátedra Cristovam Buarque e docente da Escola Superior de Advocacia de Goiás (ESA-Goiás). Atua profissionalmente nas áreas de Direito Civil, Empresarial, Notarial, Registral e Imobiliário. Possui experiência docente em Direito Empresarial, Direito das Sucessões, Direito Notarial e Registral, Políticas Públicas e Metodologia do Trabalho Científico. Desenvolve pesquisas na área de Direito e Política.