

Paulo Rogério Melo de Oliveira
Carlos Golembiewski
Marcos Aurélio Maeyama

Organizadores

**POLÍTICAS
PÚBLICAS
CONTEMPORÂNEAS
NO BRASIL
E NA AMÉRICA
LATINA: NOVAS
ABORDAGENS**

1ª Edição

São José dos Pinhais
BRAZILIAN JOURNALS PUBLICAÇÕES DE PERIÓDICOS E EDITORA
2023



**Paulo Rogério Melo De Oliveira
Carlos Golembiewski
Marcos Aurélio Maeyama
Organizadores**



**Políticas públicas
contemporâneas no Brasil
e na América Latina:
Novas abordagens**

1º Edição

**Brazilian Journals Editora
2023**

2023 by Brazilian Journals Editora
Copyright© Brazilian Journals Editora
Copyright do Texto© 2023 Os Autores
Copyright da Edição© 2023 Brazilian Journals Editora
Editora Executiva: Barbara Luzia Sartor Bonfim
Diagramação: Sabrina Binotti Alves
Edição de Arte: Sabrina Binotti Alves
Revisão: Os Autores

O conteúdo do livro e seus dados em sua forma, correção e confiabilidade são de responsabilidade exclusiva dos autores. Permitido o download da obra e o compartilhamento desde que sejam atribuídos créditos aos autores, mas sem a possibilidade de alterá-la de nenhuma forma ou utilizá-la para fins comerciais.

Conselho Editorial:

Prof. Msc. Adauto Luiz dos Santos-Faculdades Metropolitanas Unidas, Brasil.
Prof. Dr. Adilson Marques da Silva- Faculdade Santa Marcelina, Universidade Metropolitana de Santos e Faculdade de Ciências da Saúde do Hospital Alemão Oswaldo Cruz.

Prof. Dr. Alexandre Bechara - Universidade Paulista - UNIP.

Prof. Msc. Alexandre Massao Sugawara- Centro Universitário - FMABC e Faculdade de Americana-FAM

Prof. Esp. Alexandre Ribeiro da Silva - Colégio Práxis.

Prof. Esp. Ana Carolina Nogueira Bonard - Rede Estadual de Ensino.

Prof. Msc. André Schmidt Suaiden- *Instituto de Ciência, Tecnologia e Qualidade* ICTQ.

Prof. Dra. Aparecida de Fatima Michelin - Universidade Paulista (UNIP)

Prof. Dra. Camila Stéfani Estancional Fernandes - Faculdades Integradas Maria Imaculada- FIMI e Faculdade Santa Lúcia – FSL

Prof. Msc. Claudinei Alves Santana - Centro Universitário Senac - unidade Tiradentes.

Prof. Msc. Clézio Abreu - Centro Universitário de Desenvolvimento do Centro Oeste - UNIDESC

Prof. Dr. Domingos Sávio Calixto - Faculdade Anhanguera.

Prof. Msc. Evandro Milton Rodrigues - Universidade de Mogi das Cruzes, Universidade Metodista de São Paulo

Prof. Dra. Fabiana Moreira Nogueira Bechara - Universidade Paulista-UNIP.

Prof. Msc. Fátima Haddad Barrach - UNIBR- Faculdade de Botucatu/SP

Dra. Fernanda da Silva Neves- Hospital Municipal de Rio das Ostras.

Prof. Esp. Guilherme Alexandre Davoli- Faculdades Integradas Maria Imaculada.

Prof. Msc. Klauber Menezes Penaforte - Faculdade Anhanguera

Prof. Dra. Kelly Cristina Gavião Luchi - Universidade Paulista (UNIP)

Laura Emilia Michelin Gobbo - Centro Universitário São Camilo.

Prof. Dra. Marise Bastos Stevanato - Universidade de Ribeirão Preto (UNAERP).

Prof. Dra. Monica Maria Henrique dos Santos - Faculdade Pernambucana de Saúde-FPS

Prof. Msc. Priscila Vautier - Universidade de Mogi das Cruzes.



Ano 2023

Prof. Msc. Renata Lopes Rodrigues - Faculdades Integradas Maria Imaculada.
Prof. Esp. Ricardo Jonsson - Centro Universitário Braz Cubas.
Prof. Dr. Ricardo José Orsi de Sanctis - Faculdade de Tecnologia de Sorocaba
FATEC Sorocaba e da Universidade Paulista - UNIP.
Prof. Esp. Ricardo Silveira Leite - *Instituto de Ciência, Tecnologia e Qualidade-
ICTQ*.
Prof. Dr. Sandro Rostelato - Ferreira - Universidade Paulista - UNIP e da
Universidade de Sorocaba – UNISO.

**Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)
(Câmara Brasileira do Livro, SP, Brasil)**

Políticas públicas contemporâneas no Brasil e na América Latina [livro eletrônico] : Novas abordagens / organização Paulo Rogério Melo de Oliveira, Carlos Golembiewski, Marcos Aurélio Maeyama...[et al.]. -- 1. ed. -- São José dos Pinhais, PR: Brazilian Journals, 2023.

Vários autores.

Bibliografia.

ISBN: 978-65-6016-023-1

DOI: 10.35587/brj.ed.0002303

1. América Latina - Política social 2. Brasil - Políticas públicas 3. Ciência política 4. Desigualdades sociais 5. Educação 6. Estado democrático 7. Identidade de gênero 8. Mulheres - Identidade 9. Tecnologia I. Oliveira, Paulo Rogério Melo de. II. Golembiewski, Carlos. III. Maeyama, Marcos Aurélio.

23-181412

CDD-320.6

Brazilian Journals Editora
São José dos Pinhais – Paraná – Brasil
www.brazilianjournals.com.br
editora@brazilianjournals.com.br



Ano 2023

APRESENTAÇÃO

O e-Book “Políticas Públicas Contemporâneas no Brasil e na América Latina: novas abordagens” é o resultado de uma parceria internacional, que reúne pesquisadoras e pesquisadores do Programa de Mestrado em Gestão de Políticas Públicas da UNIVALI, Santa Catarina, Brasil, da Corporación Universitaria Americana, da Colômbia, da Universidade Católica de Madagascar (África) e da Universidade Sorbonne Paris 1 e 13 (França).

As pesquisas reunidas nesta edição abordam temas sensíveis e urgentes, desenvolvidos na Linha de Pesquisa Dinâmicas Institucionais das Políticas Públicas nos últimos 5 anos, com as instituições parceiras.

Os primeiros quatro capítulos do livro se debruçam sobre um tema central no Brasil e na América latina: a exclusão política e social das mulheres e das pessoas da comunidade LGBTQIA+. Os pesquisadores Fabrícia Prado e Paulo Melo avaliam a presença e a ausência das mulheres na Câmara Municipal de Itajaí e analisam os mandatos femininos e os projetos apresentados pelas vereadoras da 18ª e 19ª legislaturas da Câmara de Vereadores, no período de 2017 a 2021, para verificar se representam demandas relacionadas às perspectivas feministas e de gênero.

Essa falta representação das mulheres também acontece em outras áreas. Os pesquisadores Leandro Navroski e Ana Cláudia Delfini apresentam um estudo sobre as dificuldades dos transgêneros em acessarem aos concursos públicos. Ainda no aspecto comportamental, Bruna Roberta Wessner Longen e Ricardo Stanziola Vieira discutem os desafios da humanização nos presídios brasileiros para as pessoas que se identificam como LGBTQIA+.

A pesquisa de Fernanda Patarro Amaral e do pesquisador Diego Mauricio Higuera Jimenez, da Corporación Universitaria Americana, da Colômbia, procura entender a complexidade cultural das políticas públicas para a comunidade LGBTQIA+ das ilhas de San Andrés, na Colômbia, e é parte do projeto financiado pelo governo colombiano: Aunar esfuerzos para la realización de actividades de capacitación, fortalecimiento y elaboración de sus políticas públicas en el departamento archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, no ano de 2021.

Nos capítulos 5, 6 e 7 os estudos se debruçaram sobre outras Políticas Públicas importantes no cenário atual. Flávio Henrique Bertoldi da Silva e Carlos Golembiewski discutem a relação entre exclusão social e o analfabetismo digital nas escolas.

Diego Hernando Florez Ayala numa pesquisa sobre política de inovação e os seus objetivos, propõe uma revisão da literatura sobre os impactos da política de inovação nas desigualdades e no bem-estar e se interroga sobre como a política de inovação afeta as desigualdades e o bem-estar.

Ricardo Stanziola, Evandro Eckel, em parceria com Julien Prieur, da Universidade Católica de Madagascar (África) e da Universidade Sorbonne Paris 1 e 13 (França), analisam o julgamento, pelo STF brasileiro, da ADPF 708, relativa à paralisação do Fundo Clima pelo último governo da União, como ilustrativo do Direito Constitucional contemporâneo, da nova interpretação constitucional e do fenômeno da constitucionalização do Direito no Estado Democrático Constitucional.

SUMÁRIO

CAPÍTULO 01	7
VEREADORAS DE ITAJAÍ: AUSÊNCIA, PRESENÇA E REPRESENTAÇÃO DE GÊNERO	
CAPÍTULO 02	44
A DIFICULDADE DE INGRESSO DE PESSOAS TRANSGÊNEROS EM CONCURSOS PÚBLICOS NO BRASIL	
CAPÍTULO 03	66
DESAFIOS DE HUMANIZAÇÃO DO SISTEMA PRISIONAL BRASILEIRO: ANÁLISE SOBRE PESSOAS LGBTI+ PRIVADAS DE LIBERDADE	
CAPÍTULO 04	91
POLÍTICAS PÚBLICAS PARA A COMUNIDADE LGBTQIAPN+ COLÔMBIA: EXPERIÊNCIAS DE UMA PESQUISA DE CAMPO EM SAN ANDRÉS	
CAPÍTULO 05	117
POLÍTICAS PÚBLICAS PARA EDUCAÇÃO DIGITAL: DESAFIOS DA EXCLUSÃO SOCIAL E DO ANALFABETISMO DIGITAL	
CAPÍTULO 06	136
TOWARDS INCLUSIVE INNOVATION POLICY: ASSESSING EFFECTS ON INEQUALITIES AND WELL-BEING	
CAPÍTULO 07	160
CONSTITUCIONALISMO CONTEMPORÂNEO, POLÍTICAS PÚBLICAS E MUDANÇA CLIMÁTICA: PERSPECTIVAS A PARTIR DO JULGAMENTO DA ADPF 708 (FUNDO CLIMA) PELO STF BRASILEIRO	

CAPÍTULO 01

VEREADORAS DE ITAJAÍ: AUSÊNCIA, PRESENÇA E REPRESENTAÇÃO DE GÊNERO

Fabrcia Prado

Mestre pelo Programa de Mestrado em Gestão de Políticas Públicas (PMGPP), Analista de Comunicação Social e Gerente Pedagógica da Escola do Legislativo de Itajaí.

Paulo Rogério Melo de Oliveira¹

Doutor em História. Professor do Programa de Mestrado em Gestão de Políticas Públicas e do Programa de Pós Graduação em Administração da Universidade do Vale do Itajaí (UNIVALI).

1. INTRODUÇÃO

Em atividade desde 1860, o Plenário da Câmara de Vereadores de Itajaí foi por muito tempo um espaço exclusivamente masculino. As mulheres começaram a figurar entre as legislaturas somente a partir de 1954 e ainda hoje são minoria, ocupando em 2023 cerca de 23 % das vagas disponíveis, contando com as suplentes em exercício.

A baixa presença das “mulheres políticas”² no Legislativo Municipal de Itajaí suscita questionamentos sobre a representatividade das mulheres neste importante espaço de debates e construção de políticas públicas. Neste ambiente predominantemente masculino, as poucas vereadoras que conquistam espaço o utilizam para propostas voltadas a outras mulheres? Este

² Utilizamos “mulheres políticas” como uma categoria analítica para designar mulheres que ocupam cargos eletivos, no Executivo e Legislativo, nas esferas municipal, estadual, distrital e federal, ou de liderança, em espaços político-institucionais socialmente construídos e historicamente legitimados como masculinos, com poder de interferência sobre a formulação, implementação e fiscalização de políticas públicas. Por ser a política um meio historicamente masculinizado e proporcionalmente ainda dominado por homens, a diferenciação das “mulheres políticas” se faz essencial, pois apresenta “grande potencial analítico que permite operar na desnaturalização e desmasculinização do campo da política” (VANDERLINDE; DELFINI; OLIVEIRA, 2020). Utilizaremos “mulheres políticas”, destacadamente e entre aspas, como uma ação afirmativa, uma vez que o termo, ainda não suficientemente teorizado e conceituado, abarca aspectos que parecem inerentes à prática política de diferentes mulheres, desde o tempo disponível para atividades político-partidárias (BIROLI, 2018) à dificuldade de acesso a recursos de campanha e ainda as regras eleitorais e arranjos institucionais (MELO; THOMÉ, 2018). “Mulheres políticas” desafia a lógica patriarcal, pois evoca discussões acerca do impacto das relações gênero na política, sendo essencial para a condução desta pesquisa.

questionamento foi o ponto de partida para esta pesquisa, que teve por finalidade verificar se os mandatos femininos da 18ª e 19ª legislaturas da Câmara de Vereadores de Itajaí, no período de 2017 a 2021, representam demandas relacionadas às perspectivas feministas e de gênero.

Foram analisados 158 projetos apresentados de 2017 a 2021 pelas parlamentares titulares e suplentes da 18ª e 19ª Legislaturas (2017 a 2021) da Câmara de Vereadores: Aline Aranha (DEM); Anna Carolina Cristofolini Martins (PSDB); Célia Filha do Elói³ (MDB); Christiane Stuart (PSC); Hilda Deola (PDT); Dulce Amaral (PR); Neusa Girardi (MDB); Professora Bete (PP) e Renata Narcizo (SD).

A disparidade de gênero nos cargos eletivos do Legislativo não é exclusividade de Itajaí. Um relatório/diagnóstico produzido pelo mecanismo Atenea⁴, do Programa das Nações Unidas Para o Desenvolvimento (PNUD), em parceria com a ONU Mulheres, que avaliou os direitos políticos para as mulheres e o Índice de Paridade Política (IPP), posicionou o Brasil na nona colocação entre 11 países da América Latina e Caribe que participaram da pesquisa. O diagnóstico foi produzido entre janeiro e maio de 2019 e apontou que as mulheres eleitas para a atual Legislatura da Câmara dos Deputados brasileira (56ª Legislatura 2019-2023) ocupam cerca de 15 % das cadeiras. Uma vez na Câmara, elas ainda seguem como minoria na coordenação das bancadas dos partidos (16 %) e na Presidência de Comissões (16 %) (PNUD, ONU MULHERES e IDEA, 2020).

Esta baixa representação feminina na política tem sua gênese na exclusão das mulheres dos espaços e atividades públicas, na divisão sexual do trabalho, que conferiu às mulheres o trabalho reprodutivo e aos homens o

³ Nome político utilizado pela vereadora, que atrela sua figura ao pai, o ex-vereador Eloi Camilo da Costa, que permaneceu na Câmara como vereador por mais de 30 anos. Em entrevista à autora, Celia reconheceu que já foi muito questionada por não ter um nome que denote sua independência, mas que sente orgulho em carregar o nome do genitor, além de reconhecer que o capital político do pai também a auxilia nas campanhas eleitorais e na captação de votos.

⁴ ATENEA é um mecanismo idealizado pela Organização das Nações Unidas (ONU) e implementado pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e pela ONU Mulheres, com o objetivo de elevar a participação política das mulheres na América Latina. Em 2020 o ATENEA apresentou um estudo completo com diferentes variáveis para determinar o Índice de Paridade Política (IPP), que deve orientar as políticas de incentivo à participação feminina na política, em consonância com a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável e dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, que tem como um dos eixos a igualdade de gênero.

trabalho produtivo (MELO; THOMÉ, 2018), negando direitos de participação social e política equivalentes. Além de problematizar a assimetria de gênero na composição dos parlamentos, que persiste mesmo com os significativos avanços e conquistas femininas nas últimas décadas, esta pesquisa procurou esclarecer se no período analisado as “mulheres políticas” vereadoras de Itajaí foram um contraponto à masculinização da política e se por meio de sua atividade parlamentar buscaram fazer diferença para outras mulheres.

2. MULHERES À MARGEM: A INVISIBILIDADE DA MULHER NA CONSTRUÇÃO POLÍTICA DE ITAJAÍ

Fundada oficialmente após a instalação da Câmara de Vereadores, em 15 de junho de 1860, a cidade de Itajaí se desenvolveu no entorno do porto, que por volta de 1850 já escoava mercadorias diversas e a produção rural do interior do Vale do Itajaí. Neste pedaço de terra que margeia a foz do Rio Itajaí-Açu em direção ao Oceano Atlântico, a população crescia e carecia tanto de mercadorias e serviços quanto de uma organização política e administrativa que garantisse autonomia e possibilidades de expansão de seus negócios (D'ÁVILA, 2018).

Nas primeiras décadas do século XIX imigrantes europeus que já circulavam por outras colônias de Santa Catarina, e outros vindos direto do exterior, passaram a se instalar na foz do Itajaí-Açu. Dedicavam-se inicialmente ao comércio do Porto e posteriormente expandiram a economia da cidade para setores como o comércio varejista, hotelaria, produção artesanal de sabão, cerveja, sapatos, móveis etc. (MOREIRA *apud* D'ÁVILA, 2018).

Foram os homens brancos de origem europeia que se organizaram para transformar a então freguesia do Santíssimo Sacramento do Itajaí em um município independente⁵. Também foram eles, que desde a formação política da

⁵ Uma das exigências da Presidência da então Província de Santa Catarina para que Itajaí alcançasse o status de município era justamente a garantia de que a população local pudesse arcar com os custos da Câmara de Vereadores (incluindo a manutenção de uma sede), possibilitando o funcionamento da cidade. A primeira sede do Legislativo Municipal foi custeada por três influentes negociantes da época: Antônio Pereira Liberato, Joaquim Pereira Liberato e Manoel José Pereira Máximo, sendo que os dois últimos também foram vereadores da primeira legislatura. Durante todo o período monárquico a Câmara acumulava também as funções do Executivo, sendo que Joaquim Pereira Liberato foi o primeiro presidente da Câmara e, logo, também desempenhava as funções de prefeito (CÂMARA DE VEREADORES DE ITAJAÍ, 2012).

cidade, colaboraram para a exclusão, na origem do processo eleitoral, das mulheres, dos negros e dos pobres:

Quando da instalação da Câmara Municipal, ao tempo do Império, o conjunto dos cidadãos itajaienses que participava das eleições era dividido em votantes e eleitores, sendo excluídos deste conjunto todo cidadão que não tivesse uma renda anual de 100 mil réis, as mulheres e os escravos. Os eleitores da segunda eleição tinham que ter todos esses requisitos e mais uma renda de 200 mil réis anuais (...) voto não era universal, e sim censitário, pois de acordo com a renda do indivíduo (CÂMARA DE VEREADORES DE ITAJAÍ, 2012).

Este modelo eleitoral, que mantinha o poder sob domínio de um grupo específico que começava a formar a elite itajaiense, resultou numa Câmara quase que exclusivamente branca e exclusivamente masculina desde a primeira legislatura, em 1860, até 1954. Nesta cidade, onde os homens brancos e ricos ditavam as regras, onde estavam as mulheres? Marlene de Fáveri (2001), que pesquisou sobre as mulheres de Itajaí nas primeiras décadas do século XX, afirma que elas “não aparecem em primeiro plano, nem escrevem sobre si mesmas”. Havia uma diferenciação entre as mulheres mais abastadas da cidade, que recebiam uma educação voltada ao recato e obediência, característicos das mulheres de sua classe, e aquelas que não se encaixavam na imagem para elas idealizada, mulheres pobres, sem acesso à educação, que sobreviviam do trabalho informal:

As mulheres aparecem sim, como veremos, nas colunas sociais, anúncios de convescotes e enlacs matrimoniais; ou ainda, nas arestas da sociedade, nos afazeres do cais, na prostituição, vistas como loucas ou nada civilizadas, já que, neste caso, estão fora do círculo hermético das classes que se distinguem e cultivam a privacidade e a subjetividade (FÁVERI, 2001, p. 16).

Sem autonomia e impossibilitadas do protagonismo político e pessoal, a maioria das mulheres pobres ou burguesas de Itajaí viram por muito tempo a história política do município à distância.

Em Santa Catarina a atuação política de mulheres começou a aparecer entre as mais ricas e com acesso à educação, mais significativamente no final da década de 1920. A atividade política das mulheres estava ligada principalmente à luta pelo direito ao voto, com destaque para a atuação da itajaiense Ignez Rochadel de Oliveira. Feminista, filiada ao Partido Liberal

Catarinense (PLC), Ignez foi fundadora do comitê feminino do partido em Itajaí (1929) e a primeira mulher de Santa Catarina a requerer alistamento eleitoral como votante (1930). Não chegou a se candidatar, mas teve forte influência na eleição de Antonieta de Barros⁶ (1934) e participou de importantes acontecimentos representando o Estado, como o III Congresso Nacional Feminino (1936) (FLORIANO, 2020).

Nos anos de 1930, embora ainda não pudessem votar ou serem votadas, as itajaienses já ocupavam alguns espaços e cargos públicos, especialmente na Educação, área da qual viriam muitas das mulheres que se movimentariam e abririam espaços no cenário político nos anos seguintes. Foi traçando este caminho, da Educação para a política, que a professora Neoflides Vieira Wendhausen se tornou a primeira mulher a ocupar o cargo de vereadora na cidade. Quando cruzou a porta de entrada do suntuoso salão nobre do Palacete Municipal⁷, em 28 de junho de 1954, Neoflides Vieira Wendhausen começava, finalmente, a escrever a história das mulheres vereadoras de Itajaí. Além de uma sólida carreira no Magistério, pertencia a uma família com tradição na política, o que a levou a militar no Partido Social Democrático (PSD), “cujas lideranças locais a tinham em alta conta, pela sua capacidade, pelo cargo de diretora de escola e pelos longos anos de magistério”. Pelo PSD, concorreu ao Legislativo nas eleições de 1950. Não foi eleita, mas a segunda suplência lhe rendeu um mandato de 1954 a 1956 e o título de primeira vereadora da cidade (CÂMARA DE VEREADORES DE ITAJAÍ, 2012).

Após a saída de Neoflides da Câmara, em 1956, passaram-se quatro legislaturas e mais de quinze anos até que uma mulher voltasse ao parlamento. Em 1970, em plena ditadura militar, Maria da Glória Machado foi a primeira

⁶ A professora catarinense Antonieta de Barros é um símbolo das “mulheres políticas” no país. Esteve entre as três primeiras mulheres eleitas no Brasil em 1934 e foi também a primeira mulher negra a se tornar deputada (ROMÃO, 2021).

⁷ Inaugurado em 22 de outubro de 1925 para abrigar a administração municipal, o chamado “Palacete Municipal”, foi projetado pelo arquiteto alemão Jacob Goettmann, em estilo *art nouveau*, bastante comum nas construções do começo do século XX. O local escolhido, a Rua Hercílio Luz, já contava, desde 1913, com o Grupo Escolar Victor Meirelles (atual Casa da Cultura Dide Brandão) e se tornara uma das principais áreas onde a burguesia e a classe política itajaiense circulavam. O palacete foi sede simultaneamente do Poder Judiciário (até 1956), do Executivo (até 1972) e do Poder Legislativo, sendo a Câmara de Vereadores a última instituição a deixar o prédio onde permaneceu por 74 anos, até 1999. Em 1962 foi denominado de Palácio Prefeito Marcos Konder, em homenagem ao ex-prefeito de Itajaí (1915-1930). Em 1982, foi inaugurado no térreo o Museu Histórico de Itajaí (MHI), que posteriormente passou a ocupar toda a edificação (CÂMARA DE VEREADORES DE ITAJAÍ, 2012).

vereadora eleita e a segunda a atuar no Legislativo Municipal. Trabalhava em projetos voltados para Educação no Serviço Social da Indústria (Sesi) de Itajaí e posteriormente na área social, outro nicho socialmente aceito para as mulheres da época. Criou os primeiros clubes de mães, por meio dos quais ganhou notoriedade nas comunidades, especialmente entre as mulheres, o que contribuiu para sua ascensão política. Foi filiada na Aliança Renovadora Nacional (Arena) que Maria da Glória Machado ingressou na política partidária e na Câmara de Vereadores de Itajaí, onde concluiu o mandato em 1972. “Teve destacada participação na discussão e votação da lei [...] que criou a Fundação de Ensino do Polo Geoeducacional do Vale do Itajaí (Fepevi)”, atual Universidade do Vale do Itajaí (Univali), e além de ser a primeira vereadora eleita da cidade, também fez história ao integrar a Mesa Diretora do Legislativo, como secretária, durante todo o seu mandato” (CÂMARA DE VEREADORES DE ITAJAÍ, 2012, p. 106-107).

Na legislatura seguinte (1973 a 1977) a única mulher entre 14 parlamentares eleitos foi mais uma vez uma professora, Maria da Graça Moraes de Assis, que eleita pelo MDB foi também a primeira mulher uma bancada de oposição ao Executivo. As legislaturas seguintes seriam mais promissoras para as mulheres. De 1977 a 1983, a servidora pública Iraci Sodré da Silva (Arena) e a advogada e servidora pública Maria Terezinha Rocha Romagnani (Arena) quebraram mais um recorde: era a primeira vez que Itajaí elegia duas mulheres vereadoras. De 1983 a 1988 uma nova marca, além Iraci Sodré da Silva (Arena) e Terezinha Romagnani (Arena), reeleitas, foi eleita a professora Maria Rosa Heleno Schulte (PDS) (CÂMARA DE VEREADORES DE ITAJAÍ, 2012).

Em entrevista concedida para esta pesquisa, a ex-vereadora Iraci Sodré afirma que já tinha contato com os vereadores como servidora da Saúde, o que, segundo ela, levou a sua entrada na política e na Câmara. Com o intuito de tentar entender o cenário da política para as mulheres naquele período e verificar se a Câmara era acolhedora às mulheres, perguntamos a ex-vereadora, no ato da entrevista com 92 anos, sobre o espaço e o funcionamento do Legislativo na época de seu ingresso. Ela conta que, mulheres e homens compartilhavam os mesmos espaços, incluindo o único gabinete e o único banheiro disponíveis na Câmara. Segundo ela, “havia muito respeito” (SILVA, 2021), embora não houvesse nenhum espaço que privilegiasse a performance feminina, pois tudo

era organizado para o melhor desempenho dos homens.

Na legislatura de 1989 a 1992 houve um retrocesso da representação da mulher na Câmara. Somente uma mulher, Márcia Graf (PDT) foi eleita entre 21 vereadores. O convite para que Márcia assumisse a Secretária do Bem-Estar Social afastou-a durante todo o mandato, deixando a Câmara, mais uma vez, somente com vereadores homens. Na legislatura de 1993 a 1996 o quadro foi ainda pior, com nenhuma vereadora entre os 21 eleitos.

As eleições municipais de 1996 foram as primeiras realizadas sob um regime de cotas para mulheres e, ainda que os partidos tenham tido dificuldades em preencher os 20 % das candidaturas de mulheres exigidos naquele pleito, a lei trouxe impactos positivos no número de mulheres eleitas:

Desde 1934, o percentual de mulheres eleitas girava em torno de 1 % a cada quatro anos. Segundo dados do IBAM⁸, de 3.952 vereadoras eleitas em 1992, representando 8 % do total, passou-se a ter 6.536 mulheres eleitas em 1996, perfazendo 11 %. O número de mulheres no Executivo também cresceu. Em 1992 foram eleitas 171 mulheres para cargos do Executivo, representando 3 % do total de prefeitos; em 1996, foram eleitas 302 prefeitas, 6 % do total (MASCHIO *apud* RODRIGUES, 2017).

Em Itajaí, a corrida pelas mulheres para o preenchimento da cota também teve impacto positivo em termos de representação feminina na Câmara, com cinco mulheres entre os 21 vereadores eleitos⁹. O pleito de 1996, cujo mandato ocorreu de 1997 a 2000, ainda é a disputa eleitoral com o maior número de vereadoras eleitas da história de Itajaí¹⁰. Para o Mandato de 2001 a 2004, foram quatro mulheres, entre 21 vereadores¹¹, uma a menos que na legislatura anterior.

As eleições seguintes seriam mais difíceis, demonstrando que, mesmo com a evolução na legislação referente às cotas, a presença feminina continuava escassa no Legislativo Municipal. Nas eleições de 2004 foi eleita uma única mulher, Dalva Rhenius (PFL), para o mandato de 2005 a 2008, período em que

⁸ Instituto Brasileiro de Administração Municipal.

⁹ Nas eleições municipais de 1996 foram eleitas Dalva Maria Rhenius (PMDB) Eliane Neves Rebello Adriano (MDB), Márcia Rita Graf (PDT), Maria Cecília Coelho Cordeiro e Maria Juçara Pamplona (PDT).

¹⁰ Já a Legislatura com maior número de vereadoras atuando simultaneamente, entre eleitas e suplentes em exercício, foi registrado na 18ª Legislatura, em 17 de setembro de 2021, com seis vereadoras em atividade no plenário (CÂMARA DE VEREADORES DE ITAJAÍ, 2021).

¹¹ Para o Mandato de 2001 a 2004 foram reeleitas Dalva Rhenius (PFL), Eliane Rebello (PMDB) e Maria Juçara Pamplona (PDT) e eleita, pela primeira vez, Marilda Ultramar Gau (PFL).

o número de cadeiras na Câmara de Vereadores de Itajaí foi reduzido de 21 para 12. Para o mandato de 2009 a 2012 novamente somente uma mulher para as 12 cadeiras em disputa, Susi Bellini (PP).

Antes de avançarmos na composição das legislaturas, é preciso destacar ao menos três ex-vereadoras que exerceram seus mandatos entre 1997 e 2008. A primeira delas, Eliane Rebello¹², a mais votada nas eleições de 1996 e reeleita em 2000, com mandatos voltados para a educação e os direitos das mulheres, como a luta pela implantação de um centro de referência da saúde da mulher e a ampliação de creches, com foco nas mães que estavam no mercado de trabalho. Uma das poucas vereadoras assumidamente feministas, Eliane foi ainda vice-prefeita de 2005 a 2008 e a primeira mulher a assumir a Prefeitura de Itajaí, ainda que de forma interina, em três diferentes momentos. A segunda ex-parlamentar que merece destaque é Dalva Rhenius¹³, que conquistou três eleições consecutivas para vereadora, com mandatos de 1997 a 2008, e como vice-prefeita de 2009 a 2016.

Tanto Eliane quanto Dalva foram bastante atuantes e relevantes para a política do município. Contavam com uma base numerosa de apoiadores, os chamados cabos eleitorais, e eram capazes de influenciar no resultado das eleições. Com considerável volume de trabalho no Legislativo e destaque num ambiente político predominantemente masculino, as duas recorrentemente apareciam como possíveis candidatas à prefeita, mas apesar das expectativas criadas nos bastidores, o momento dessas duas mulheres encabeçarem uma chapa para a Prefeitura de Itajaí nunca chegou. O significativo capital político de Dalva e Eliane não foi suficiente para alcançar o apoio necessário para uma candidatura ao Executivo, que até os dias de hoje nunca teve uma mulher como

¹² Eliane Neves Rebello Adriano iniciou sua militância no PMDB aos 19 anos, partido onde permaneceu por 47 anos. Ligada ao movimento feminista, foi grande entusiasta do PMDB Mulher e uma das fundadoras e primeira presidenta da Federação Catarinense de Mulheres (1998). Fez carreira como professora e foi coordenadora da Regional de Educação (1995) e em 1998 tornou-se a primeira secretária Estadual de Educação (1998-1999) de Santa Catarina. Além de vereadora, foi vice-prefeita de 2005 a 2008 e durante o mandato como vice-prefeita, foi a primeira mulher a assumir a Prefeitura de Itajaí, ainda que de forma interina, em três diferentes momentos. Em 2011 assumiu a Secretaria de Estado de Desenvolvimento Regional de Itajaí (SDR) (JORNAL DOS BAIRROS, 2011) (INFORMATIVO DO MANDATO DA VEREADORA ELIANE REBELLO, 2004).

¹³ Além das três eleições consecutivas para vereadora, com mandatos de 1997 a 2008, nas eleições municipais de 2000 Dalva Maria Rhenius foi a mais votada entre todos os eleitos. Ficou licenciada da Câmara para assumir a Secretaria Municipal de Saúde, de 2001 a 2004, e foi vice-prefeita de 2009 a 2016.

mandatária. Atualmente, Dalva e Eliane não ocupam nenhum cargo político.

A terceira das ex-vereadoras a se destacar no período é Maria Juçara Pamplona, vereadora por dois mandatos consecutivos (1997 a 2004). A advogada, na época de seu primeiro mandato com 33 anos, foi primeira secretária da mesa diretora e presidenta da comissão de Legislação, Justiça e Redação final, considerada a mais importante das comissões técnicas da Câmara. Reeleita para um novo mandato, no biênio 2001 a 2002 foi vice-presidenta do Legislativo. Em 2003, disputou e conquistou a Presidência da Câmara, onde permaneceu até o fim do segundo e último mandato em 2004. (CÂMARA DE VEREADORES DE ITAJAÍ, 2012). Juçara foi a única presidenta da história do Legislativo Municipal.

Para a legislatura 2013 - 2016, foram eleitas quatro mulheres entre 21 vagas¹⁴. Deste período, é imprescindível destacar, a posse da suplente Neiva Azarias (PSD), em 2015, quando a Câmara completava 155 anos de atividades. Neiva tornou-se a primeira vereadora negra de Itajaí. Tomou posse em agosto daquele ano e permaneceu no cargo por 31 dias. Em seu discurso de posse, Neiva se comprometeu a fortalecer a bancada feminina na Câmara (TV CÂMARA DE ITAJAÍ, 2015). Com a saída de Neiva, a Câmara de Vereadores não recebeu nenhuma outra parlamentar negra até a conclusão da pesquisa.

Em toda história da Câmara de Vereadores de Itajaí, apenas 19 mulheres foram eleitas e outras nove alcançaram a suplência e passaram um período na Câmara. Em 2020, apenas três mulheres foram eleitas para as 17 cadeiras (17,6 %). Mas, com a posse de suplentes, em 17 de setembro de 2021 a Câmara alcançou a marca histórica de seis vereadoras atuando simultaneamente, elevando o percentual para 35,29 %. Já na Presidência das Comissões Técnicas da Casa, em 2020 figurava uma única vereadora que presidia duas das 13 comissões, representando 15,3 % do total.

As 18^a e 19^a Legislaturas da Câmara de Vereadores de Itajaí correspondem ao período dos Projetos que analisamos, para verificar se os mandatos femininos destas legislaturas representaram demandas relacionadas as perspectivas feministas e de gênero. Na 18^a Legislatura, para o período de

¹⁴ Nas eleições de 2012, para exercício de 2013 a 2016 foram eleitas: Neusa Girardi (PMDB), Susi Bellini (PP), Dulce Amaral (PSD) e Anna Carolina (PSDB).

2017 a 2020, as três vereadoras eleitas foram Célia Filha do Elói¹⁵ (PSD), Dulce Amaral (PR) e Renata Narcizo (SD). Além delas, Neusa Girardi (PMDB), que havia terminado a eleição como suplente, passou grande parte desta legislatura em atividade na Câmara. Na 19ª Legislatura, eleita para o período de 2021 a 2024, se elegeram Anna Carolina (PSDB), Christiane Stuart (PSC) e Hilda Deola (PDT). A elas se juntaram, já no início da legislatura, as suplentes Aline Aranha (DEM) e Célia Filha do Elói (PMDB). Ressalta-se que para a 19ª Legislatura as vagas na Câmara de Vereadores foram reduzidas de 21 para 17.¹⁶

Ao revisar a teoria política acerca da sub-representação feminina, Matos (2011) identifica três vertentes teóricas que podem ser consideradas fatores condicionantes da elegibilidade de mulheres: as variáveis de cunho materialista, cultural e político-institucional. Pode-se estabelecer como exemplos de variáveis de cunho materialista o tempo e os recursos financeiros de que as mulheres, de modo geral, dispõem para fazer política, uma vez que a divisão sexual do trabalho historicamente delegou a elas a rotina doméstica e de cuidados. Um trabalho que ocupa, mas não remunera e que reduz sensivelmente o tempo disponível para atuação política e político-partidária. Para Biroli (2018) a divisão sexual do trabalho é justamente o que sustenta o patriarcado como sistema político, uma vez que é na divisão sexual do trabalho “em que se configurariam dois grupos (ou classes): as mulheres, que têm sua força de trabalho apropriada, e os homens, que se beneficiam coletivamente desse sistema”. Aqui cabe destacar que a divisão sexual do trabalho já não incide da mesma forma sobre todas as mulheres nas sociedades contemporâneas, tendo menor ou maior impacto em mulheres ricas e pobres, brancas e negras, por exemplo e que “o fato de ela não incidir igualmente sobre todas as mulheres implica que a produção do gênero que assim se dá é racializada e atende a uma dinâmica de classe” (BIROLI, 2018, p. 23).

Como variáveis de caráter cultural, pode-se destacar as diferenciações a partir do gênero como estruturantes do que se convencionou definir como

¹⁵ Nome utilizado pela vereadora para as atividades parlamentares.

¹⁶ A redução do número vereadores partiu de um Projeto de Iniciativa Popular à Lei Orgânica do Município, entregue à Câmara em abril de 2016. Liderada pela Associação Empresarial de Itajaí (ACII), que reuniu mais de dez mil assinaturas entre os eleitores, a proposta inicial era reduzir para 12 cadeiras. Em setembro do mesmo ano, após estudos das comissões técnicas, o Legislativo colocou em votação o projeto que considerou mais viável para cidade, com 17 vereadores. (CÂMARA DE VEREADORES DE ITAJAÍ, 2016).

espaços/papeis “naturais e apropriados para homens e mulheres (...), a percepção corrente de espaços sociais não apenas separados, mas quase dicotômicos, como nos casos de espaço doméstico e espaços públicos” (ARAÚJO, 2016). Já as variáveis de cunho político-institucional são aquelas que norteiam as políticas públicas e instituições, que ainda são predominantemente comandadas por pessoas pertencentes a um extrato privilegiado da sociedade, e dificultam a permeabilidade das estruturas pelas mulheres. Matos (2011) destaca, no entanto, que quando abordados isoladamente essas condicionantes não são capazes de incorporar “de forma multidimensional e complexa, os fatores que recorrentemente interagem para determinar a sistemática sub-representação política das mulheres”.

Por meio das entrevistas realizadas com cinco das sete vereadoras que atuantes no período do qual analisamos os Projetos, é possível estabelecer a conexão com as teorias acima expostas e a realidade vivenciada por elas no parlamento. Destacaremos a seguir um pouco da construção das carreiras políticas e a proximidade com o movimento feminista e as questões de gênero, o que nos auxilia a compreender a relação dos projetos por elas apresentados.

Em comum, a maioria destas vereadoras afirma que na infância e juventude teve pouca proximidade com a política, pouco ou nenhum estímulo da família e das escolas, o que contribuiu para que, desde cedo, percebessem a política como uma atividade quase que exclusivamente masculina, como contou a vereadora Christiane Stuart (PSC): “Sempre ficou bem claro que política é coisa *pra* homem, não é coisa *pra* mulher. Não é um mundo feminino, é um mundo 99 % masculino, tanto que nós somos minoria” (STUART, 2021). Da mesma forma,

Hilda Deola (PDT), também conta que na sua formação não recebeu estímulo da família, que não tinha histórico de envolvimento com atividades relacionadas à política. Ela afirma que sua atuação política partiu de uma vontade própria e que somente depois de envolver na política estudantil, por meio dos grêmios durante o Ensino Médio, começou a receber o apoio da mãe e de outros familiares (DEOLA, 2021). A falta de estímulo para a atividade política também impactou a vereadora Aline Aranha (DEM). Educada exclusivamente pela mãe “amorosa, mas é uma mãe machista”, como ela define, a vereadora que há mais de 20 anos atua como empresária, conta que ao decidir ingressar

na política, aos 47 anos, teve dificuldades nas questões mais básicas, pois não tinha conhecimento sobre o sistema político e eleitoral em si: (...) eu não sabia que era obrigada a estar ligada a algum (partido). (...) quando me falaram da obrigatoriedade de estar em um partido eu quis me relacionar com uma pessoa que eu confio que já estava neste partido, porque eu acho que partido é feito de pessoas (ARANHA, 2021).

De maneiras diferentes, as vereadoras Célia Filha do Elói (MDB) e Anna Carolina (PSDB) tiveram em casa o estímulo para a política, ambas por iniciativa de um homem, no caso, dos pais. Célia, inclusive, carrega no nome político, Célia Filha do Elói, o ex-vereador Elói Camilo da Costa. Elói esteve em sete Legislaturas da Câmara de Itajaí, acumulando mais de 30 anos de vereança. Questionada se não se sente incomodada de carregar o nome de seu pai, de parecer ser tutelada por ele, Celia nos disse: “É porque se você perguntar pela Célia Regina da Costa, ninguém conhece. Agora, a Célia filha do Elói todo mundo conhece (...) é uma questão política, sim”, afirma. Mas Célia admite também uma questão emocional: “eu tenho orgulho de dizer que eu sou filha do Elói” (COSTA, 2021).

Anna Carolina (PSDB) também encontrou no pai, o advogado João Carlos Martins, com quem afirma ter uma relação de confiança, um estímulo para a atuação política dentro da família, mas admite que fora dela encontrou sim resistências: “ Eu tive sim, por gênero, um desestímulo para ser candidata a prefeita”. Anna conta que já passou por inúmeras tentativas de deslegitimação do seu trabalho por adversários políticos, inclusive durante debates, com a afirmações como: “o pai dela manda nela”, “o pai dela governa ela”, referindo-se a João Carlos Martins, uma figura popular e polêmica nos bastidores da política na cidade. Em seu primeiro mandato na Câmara, iniciado em 2013, Anna tinha 31 anos, sendo a vereadora mais jovem eleita na história no município até então. Ainda hoje, ela afirma que muitas pessoas se utilizam da questão idade/gênero e seu modo de vida, aliados à imagem pública de seu pai, para atingi-la politicamente: “Sou solteira e não tenho filhos. Eu tenho 40 anos, não é muito comum *pra* sociedade, muito menos *pra* uma cidade como a nossa” (MARTINS, 2021).

Viver numa cidade conservadora pode ter contribuído para o afastamento das itajaienses do Movimento Feminista. O Feminismo teve um bom momento

em Itajaí nos anos de 1980, mas não chegou a produzir, por exemplo, vereadoras ou suplentes que tenham chegado à Câmara com um discurso feminista mais incisivo, à exceção de Eliane Rebello, como já citamos. O distanciamento do Movimento Feminista é compartilhado pelas cinco vereadoras da Legislatura atual que foram entrevistadas: “Eu nunca fui muito de grupos, de movimento, eu sempre fui de trabalhar isolada [...]. Mas, o único grupo que eu participei foi aqui da Câmara mesmo, que tem um grupo de mulheres que são as vereadoras”, afirma a vereadora Célia, referindo-se à Procuradoria Especial da Mulher da Câmara. A vereadora Christiane Stuart (PSC) também afirma que seu ingresso na política não teve alguma influência de outras mulheres, do movimento de mulheres e do próprio movimento feminista (STUART, 2021).

Com as entrevistas também pudemos constatar que a maioria delas não consegue apontar outras mulheres como referência, à exceção das vereadoras Célia e Anna Carolina. Célia aponta a ex-vereadora e ex-vice-prefeita de Itajaí Eliane Rebello e Ângela Amim, que já foi deputada estadual, vereadora e prefeita de Florianópolis. Já a vereadora Anna Carolina cita Eliane Rebello e a ex-vereadora e vice-prefeita Dalva Rhenius como referências na política da cidade.

A dominância masculina nos partidos representa mais uma dificuldade para as “mulheres políticas”. A busca por candidatas mulheres começa, corriqueiramente, para o preenchimento da cota de gênero imposta pela legislação¹⁷. A vereadora Hilda Deola (PDT), por exemplo, reconhece o peso da exigência da cota na busca por candidatas mulheres, prática que vivenciou desde a sua primeira disputa eleitoral, em 2008. Não foi eleita na ocasião, mas por força de seu desempenho na disputa, foi convidada a assumir a diretoria da Casa da Cultura Dide Brandão (2009) e a Diretoria Executiva da Fundação Cultural (2017), experiências que segundo ela foram fundamentais para que em 2020 fosse novamente convidada a disputar uma vaga na Câmara, um pouco diferente que na primeira vez: “acho que aí contou (sic) as duas coisas”, diz ela, referindo-se à exigência cota de gênero e sua experiência.

¹⁷ A primeira legislação referente às cotas de gênero foi a Lei nº 9.504/1997, que previa que das vagas disponíveis, cada partido ou coligação deveria reservar o mínimo de 30 % e o máximo de 70 % por cento para candidaturas de cada sexo. Posteriormente, a Lei nº 12.034/2009, que está em vigência, fez pequenas alterações no texto, mas manteve o índice de 30 % e o máximo de 70 % por cento para candidaturas de cada sexo a ser preenchido entre as candidaturas apresentadas por partido.

Questionada se acreditava que poderia ter sido chamada pelo partido para cumprir a cota de gênero, Christiane Stuart (PSC), respondeu: “Quando eu fui candidata a primeira vez (2008) eu creio que sim. Hoje, eu posso dizer que não. Acho que quando me procuraram novamente foi porque acreditaram que eu tinha um potencial” (STUART, 2021). Já a vereadora Anna Carolina (PSDB) afirmou que isso não é comum no seu partido (em Itajaí), pois “é um partido tradicional e muito antigo”, destacando que o PSDB tem 33 anos e que o PSDB Mulher tem quase a mesma idade. Mas ela percebe que a falta de um trabalho voltado para a formação política das mulheres faz com que muitas vezes elas sejam chamadas prioritariamente para atender à Lei (MARTINS, 2021).

A vereadora Célia Filha do Elói (MDB) admitiu a grande dificuldade de os partidos comporem uma nominata em acordo com a cota. No entanto, afirma que parte do problema é responsabilidade das próprias mulheres, “que se acomodam muito em casa, não querem participar ou tem medo de participar da política (...). E complementa: eu acho que não deveria existir cotas (...) deveria ser tudo igual. São 26 vagas por partido, têm que ser preenchidas as 26, não interessa a quantidade de homens ou de mulheres” (COSTA, 2021). Mesmo sustentando esta posição, afirma que as mulheres precisam, sim, buscar mais espaço na política.

Embora necessite de constante aprimoramento e atualização, algo comum às políticas afirmativas e outras legislações, temos a percepção de que a imposição legal da cota de gênero, é sim, um importante meio de aproximar as mulheres da política partidária e, conseqüentemente, dos cargos eletivos, ainda que não seja o ideal. Afirmamos isso, tanto com base na evolução da representação feminina na Câmara, após a obrigatoriedade, como citamos anteriormente, quanto pelo relato das vereadoras, pela experiência vivida ou pela constatação do que presenciam dentro do Partido.

Uma vez em campanha, as mulheres também enfrentam dificuldades diferentes das dos homens e diferentes entre si. As vereadoras Aline Aranha (DEM) e Christiane Stuart (PSC) apontaram a maternidade e os cuidados com a família em geral, como dificultadores para a atuação política das mulheres.

Se nos relatos acima constatamos os cuidados e o trabalho não remunerado, vistos como funções exclusivas das mulheres, são fatores que dificultam a ação política, uma mulher que não se encaixa nos padrões de

casamento e família para ela idealizados também sofre pressão e preconceitos no mundo político, como vimos anteriormente no relato da vereadora Anna Carolina (PSDB), que afirma ser recorrentemente atacada por não corresponder a estes padrões, além de repetidamente ter sua vida pessoal exposta para fins políticos, especialmente durante as campanhas eleitorais.

A Câmara atual tende a ser um ambiente mais acolhedor para as “mulheres políticas” que o encontrado pela primeira vereadora em 1954. Isso não significa que elas trabalhem num ambiente livre de preconceito de gênero. Ao comparar o primeiro mandato, iniciado em 2013, com o iniciado em 2021, Anna Carolina (PSDB) afirmou que a recepção melhorou, mas “o machismo encontra força em pequenas atitudes”. Anna conta que já foi ofendida e mandada para casa algumas vezes. “Na primeira vez foi de forma escancarada: ah um tanque de roupa *pra* essa guria lavar”, referindo-se ao comentário de um colega parlamentar. Hilda Deola (PDT) afirma que foi bem acolhida, mas que isso não significa que não exista preconceito no ambiente, nos discursos e práticas. Ela criou o único filho sem suporte do pai biológico e diz que sente na pele a imposição por padrões de gênero dentro da Câmara, especialmente por vereadores homens e conservadores, e que já presenciou durante as sessões públicas discursos bastante preconceituosos sobre os arranjos familiares que desafiam os padrões sociais:

Há muito preconceito ao falar que eles defendem a família: pai, mãe e filho, ou só pai e mãe. (...) Eu tenho uma família, eu crio o meu filho sozinha. É uma família. Dois homens que se juntam são uma família. Duas mulheres são uma família. Dois homens que adotam uma criança são uma família. E também é uma família pai, mãe e os *filhinhos*. Então, tem que ter mais respeito e há sim, muito preconceito aqui dentro da Câmara nesse sentido (DEOLA, 2021).

A vereadora Christiane Stuart (PSC) conta que já no início do mandato, nas negociações por cargos da Mesa Diretora da Câmara¹⁸, se deparou com o machismo escancarado: “um vereador que disse ‘ah, não, seria bom se fosse um homem (*o presidente da Câmara*), porque tem mais pulso?’”. Chris conta que ela e outra parlamentar reagiram, e o vereador se justificou afirmando que ela não tinha experiência e que deveria esperar mais um pouco e até mesmo que “na igreja dele a cabeça é o homem”, numa clara demonstração da influência da

¹⁸ Mesa Diretora da Câmara de Vereadores conta com os cargos de presidente, vice-presidente, secretário e primeiro secretário

religião e dos costumes patriarcais na política institucional. De fato, a Mesa Diretora ficou composta somente por homens.

As vereadoras Aline Aranha (DEM) e Célia Filha do Elói (PMD), afirmam que não sofrem machismo na Câmara. Célia, no entanto, admite que já sofreu com o chamado *manterrupting*, termo utilizado quando um homem ou mais de um homem interrompe uma mulher, repetidamente e de forma desnecessária, impedindo que ela consiga concluir sua fala, seu posicionamento. É uma violência simbólica, uma forma de interditar a voz feminina. Para Carla Cerqueira, “a palavra, como instrumento de poder e de troca, foi negada durante séculos às mulheres, e elas ainda continuam a não ter acesso ao discurso da mesma forma que os homens” (*et al.*, 2009, p. 112). O silenciamento e a desvalorização do discurso das mulheres na política é uma das formas de machismo, é uma das manifestações do “machismo discursivo”, isto é, um conjunto de práticas que tornam a fala autoritária (GAMBETA, 2001).

Mas nem todas as vereadoras associam as interrupções ao gênero. Célia Filha do Elói (MDB) afirma que já passou por esta situação, “mas aí eu paro e peço para que me respeite, porque enquanto a gente deixar, cada vez vai se criando mais (...) a gente tem que se fazer respeitar”, diz a vereadora (MDB). Já Christiane Stuart (PSC) percebe essa interrupção como uma maneira de diminuir a importância de suas falas e propostas. Anna Carolina (PSDB) afirma que isso é recorrente nos espaços políticos e que acredita que geralmente as mulheres demoram um pouco para perceber essa prática como algo nocivo ou até mesmo intencional: “(...) é muito comum. E por isso que a expressão é importante e o movimento (*de mulheres*) foi importante pras pessoas entenderem que não é normal” (MARTINS, 2021).

3. REPRESENTAÇÃO, POLÍTICA DE PRESENÇA E REPRESENTATIVIDADE: ANÁLISE DOS PROJETOS DAS VEREADORAS DE ITAJAÍ A PARTIR DE UMA PERSPECTIVA DE GÊNERO

Entre as diferentes formas de se avaliar a representatividade de um mandato no âmbito das funções principais do Poder Legislativo, legislar e

fiscalizar¹⁹, optamos pela análise dos Projetos, que são os principais instrumentos de que dispõem as vereadoras para fazer com que suas propostas entrem no ordenamento jurídico da cidade e que efetivamente se transformem em políticas públicas efetivas para a população. Foram considerados para a análise os Projetos de Lei Complementar, Ordinária, Substitutivos e Emendas²⁰, apresentados pelas vereadoras titulares e suplentes que tenham assumido cargo ainda que temporariamente, da 18ª e 19ª Legislaturas (2017 a 2021). A pesquisa foi efetuada no sítio oficial do Legislativo Municipal (www.cvi.sc.gov.br). Além de avaliar o texto, Projeto por Projeto, refinamos a busca cruzando os Projetos cadastrados pelas vereadoras com os termos mulher/mulheres, gênero, sexo, reprodução, feminismo, feminina (o), emancipação e empoderamento, com a finalidade de se reduzir ao máximo possíveis equívocos no levantamento dos dados que foram analisados.

Por meio do conteúdo dos Projetos, analisamos se as propostas foram elaboradas a partir de perspectivas feministas e/ou da agenda de gênero. Por agenda de gênero entende-se:

[...] a agenda-síntese dos temas priorizados por diversos atores (e atrizes), tendo como eixo as relações de gênero, não se confundindo com a agenda de nenhum grupo particular. Reúne, assim, temas e propostas levantados por mulheres participantes de movimentos populares e temas e propostas formulados pelo feminismo, em suas diferentes vertentes. A agenda de gênero é um dos conjuntos de temas

¹⁹ Vereadores ainda dispõe de outros instrumentos, como requerimentos e indicações, além do trabalho de articulação política e fiscalização, que independem de aprovação do plenário (CÂMARA DE VEREADORES DE ITAJAÍ, 2015).

²⁰ Dentre os projetos que podem ser propostos por vereadoras estão: projetos de emenda à Lei Orgânica do Município, são de natureza mais complexa, pois tratam das regras gerais da cidade e não podem conflitar com a Constituição Federal ou a Estadual. Os projetos de emenda à Lei Orgânica passam obrigatoriamente por dois turnos de votação e dependem de, no mínimo, dois terços dos membros da Câmara de Vereadores; Projetos de Lei Ordinária, tipo mais comum de lei, que edita normas de forma geral e abstrata. Podem ser apreciados em duas votações, com exceção de quando circulam em regime de urgência, e necessitam de maioria simples para serem aprovados, sendo qualquer maioria, sendo variável de acordo com a quantidade de parlamentares presentes no momento da votação; Projetos de Lei Complementar, como o próprio nome sugere, alteram ou complementam leis que tenham relação direta com os princípios da Lei Orgânica do Município. Necessitam obrigatoriamente de dois turnos de votação e maioria absoluta (metade dos vereadores que compõem a Câmara mais um, independentemente da quantidade de presentes no momento da votação); Projetos de Resolução, que versam sobre questões exclusivas da própria Câmara de Vereadores e necessitam de aprovação por maioria simples; Projetos de Decreto Legislativo, que se referem somente a questões no âmbito do Legislativo Municipal. Necessita de dois terços dos votos e são discutidos e aprovados em único turno; Projetos de Medidas Provisórias, de caráter urgente e temporário, que dependem de única votação e maioria simples; Projetos de Emenda e sub-emenda (que não envolvam a Lei Orgânica), dependem de maioria simples em votação única. (ITAJAÍ, 1990) (CÂMARA DE VEREADORES DE ITAJAÍ, 2015).

que podem compor o que John Kingdon chama de agenda sistêmica ou agenda pública (KINGDON, *apud* FARAH, 2004).

Com o intuito de sistematizar uma agenda pública de gênero, com base na “plataforma de ação definida na Conferência Mundial sobre a Mulher, realizada em Beijing, em 1995, e na trajetória do movimento de mulheres no Brasil”, Farah (2004) apresenta dez diretrizes a serem consideradas, entre as quais, diversas delas no campo das políticas públicas, como a implantação de programas e garantias de direitos, embasadas em dez eixos: violência contra a mulher; atenção à saúde integral da mulher; atenção e respeito aos direitos de meninas e adolescentes; geração de emprego e renda (combate à pobreza); educação (garantia de acesso); trabalho (garantia de direitos trabalhistas); infraestrutura urbana e habitação, com prioridade para mulheres; questão agrária, com reconhecimento de direitos relativos às mulheres da zona rural; incorporação da perspectiva de gênero por toda política pública (transversalidade) e, por último, acesso ao poder político e *empowerment*, com a abertura de espaços de decisão à participação das mulheres (FARAH, 2004).

Com apoio neste conceito e nas diretrizes da agenda de gênero, verificamos se os projetos apresentaram propostas com o intuito de promover o empoderamento e a emancipação das mulheres, se visavam garantir autonomia e cidadania plena, ou se apenas seguiram a reprodução dos papéis tradicionais. Avaliamos se foram formulados com base na percepção de que mulheres e homens permanecem numa relação desigual de poder. Logo, pudemos verificar se os projetos apresentados visaram conformar políticas públicas com efeitos estruturantes e eficazes, a fim de minimizar as desigualdades fundadas nas relações de gênero, na divisão sexual do trabalho e nas violências de gênero.

Optamos pela análise de todos os projetos direcionados às mulheres apresentados pelas parlamentares no período pesquisado, independente do andamento dos trâmites – se foram aprovados, rejeitados ou estão em tramitação -, uma vez que buscamos estabelecer se as propostas dialogam com as pautas comumente defendidas pelo Movimento Feminista.

De 2017 a 2020, a ex-vereadora Renata Narcizo (SD) apresentou 27 projetos que tramitaram na Casa. Não encontramos em nenhum deles propostas com viés feminista, atinentes a questões de gênero ou qualquer proposta com menção às mulheres. Quase a totalidade dos projetos tratam de questões

relacionadas à defesa animal. O descomprometimento do mandato de Renata Narcizo com as demandas femininas, reforça a nossa percepção inicial de que nem sempre ter uma “mulher política” em cargos do Legislativo significa ter uma parlamentar engajada nas questões de gênero. Nestes casos, quando a presença se resume a “estar” fisicamente e a prática política se apresenta desvinculada das vivências e da identidade, a política de presença não se materializa, pois ela evoca também a representatividade.

Também com mandato exercido de 2017 a 2020, a ex-vereadora Dulce Amaral (PR) dedicou dois dos 57 projetos apresentados às mulheres. Logo, o mandato não priorizou as questões femininas. O primeiro deles, Projeto de Lei nº 185/2018, previa a inclusão, em caráter complementar, nos currículos, palestras educacionais e conteúdo programático, de informação e orientação sobre prevenção e combate à violência às mulheres. Com base em Farah (2014), afirmamos que o projeto dialoga com a agenda de políticas públicas de gênero, pois visa articular medidas voltadas às mulheres vítimas de violência e, conforme sua justificativa, reconhece as diferenças de gênero: “a violência contra a mulher é fruto de uma ausência de políticas públicas eficazes, bem como de práticas sociais que se recusam a enxergar o mundo com igualdade, respeito e equidade” (AMARAL, 2018). O segundo projeto da ex-vereadora Dulce Amaral, Projeto de Lei nº4/2019, era voltado para a saúde da mulher, buscava garantir o oferecimento de exame genético que detecta a trombofilia e o respectivo tratamento na Rede Pública de Saúde. Este projeto está em acordo com o Programa de Atenção Integral à Saúde da Mulher (PAISM), estabelecido pelo Ministério da Saúde no ano de 1984, que “incorporou o ideário feminista para a atenção à saúde”, abordando temas como planejamento familiar, sexualidade e aborto, “significando uma ruptura com o modelo de atenção materno infantil até então desenvolvido” (BRASIL, 2004).

Apesar de muito importante sob o ponto de vista da saúde das mulheres e crianças, especialmente das grávidas mais carentes, uma vez que os altos custos do tratamento dificultam o acesso, o projeto ficou parado desde a saída de Dulce Amaral da Câmara, em dezembro de 2020. Com base nos dados apresentados, concluímos que o mandato da ex-vereadora Dulce Amaral não priorizou a abordagem de gênero, pois, ainda que as matérias acima dialoguem com questões-chave para o Movimento Feminista e estejam nas diretrizes para

implementação de políticas públicas com enfoque de gênero conforme proposto por Farah (2004), grande parte de sua produção legislativa (96,4 %) não propõe nenhuma política relevantes sob a ótica do gênero.

A ex-vereadora Neusa Girardi (PMDB) assumiu uma vaga na 18ª Legislatura em 17 de novembro de 2017 e a exerceu até o final de 2018. Apresentou 16 projetos de lei, todos projetos de lei ordinária. Destes, identificamos quatro propostas voltadas para mulheres, três deles sobre a temática da violência contra a mulher, como já vimos, tema permanentemente presente na agenda de gênero. O Projeto de Lei nº 239/2017 visava garantir a transferência, matrícula e colocação em listas de espera de unidades da Rede Municipal de Ensino, das filhas (os) de “mulheres vítimas ou diretamente vitimados em casos de violência doméstica” (ITAJAÍ, 2017), para locais à escolha das vítimas, que ofereçam mais segurança, longe do agressor, e com sigilo. Este projeto dialoga com a agenda feminista, e busca garantir um mecanismo para assegurar às vítimas segurança e autonomia. Foi proposto a partir da ideia da violência doméstica associada a questão financeira e patrimonial e leva em conta diferenças intragênero, discutidas pelo movimento feminista brasileiro principalmente a partir dos anos 1980, que leva em consideração as diferenças entre as próprias mulheres (MATOS, 2010), Conforme a justificativa do projeto “não se trata de (falta) de isonomia em relação às outras mulheres, pois a mulher vitimada adquire uma condição diferente, com riscos à sua segurança e até mesmo a sobrevivência” (ITAJAÍ, 2017). Porém, com a saída da ex-vereadora da Câmara, no final de 2018, o texto não avançou e foi arquivado em janeiro de 2021.

Neusa Girardi apresentou ainda uma proposta que previa a obrigatoriedade do ensino de noções básicas sobre a Lei Maria da Penha nas escolas municipais de Itajaí, o Projeto de Lei nº 4/2018. Consideramos este projeto com recorte de gênero uma vez que propunha difundir entre estudantes noções básicas da Lei Maria da Penha, possibilitando que, já na sua formação, compreendessem a violência doméstica e familiar contra a mulher como um problema que emerge das relações desiguais de gênero. Conforme a justificativa do projeto, o objetivo seria “promover a igualdade de gênero, prevenindo e evitando, dessa forma, as práticas de violência contra a mulher” (ITAJAÍ, 2018). O projeto foi apresentado em janeiro de 2018, mas a Comissão de Legislação

Justiça e Redação Final da Câmara não emitiu parecer sobre o texto até o término do mandato da ex-vereadora.

Também sobre a temática da violência, Neusa Girardi apresentou o Projeto de Lei Ordinária nº 198/2018, que visava instituir o projeto “Parada Segura”, para que mulheres, crianças e adolescentes pudessem escolher, dentro do itinerário das linhas, o local de parada, entre 20h e 6h. Embora a segurança seja algo caro para a agenda de gênero, o problema trata da violência urbana de modo geral, não emerge de um problema diretamente relacionado às questões de gênero.

Sobre as propostas da ex-vereadora Neusa é possível constatar que houve lentidão na análise dos projetos pelas Comissões técnicas, impedindo que fossem efetivados, uma vez que a parlamentar não teve a oportunidade de fazer possíveis emendas e de levar o projeto à votação em plenário. Entendemos que Neusa Girardi abordou o gênero em seus projetos, mas de forma tímida, e que dedicou pouco de seu mandato a debater a fundo a questão. De modo geral, a abordagem que a vereadora apresenta para os temas relacionados às mulheres não pode ser caracterizada como decorrente de uma agenda de gênero, embora tenha proximidade com temas que compõem a agenda.

A vereadora Célia Filha do Elói (PMDB) apresentou 12 projetos na 18ª Legislatura (2017-2020) e um projeto na 19ª, no período de 28 de abril a 20 de dezembro de 2021. Não foram identificados projetos que tenham como ponto de partida demandas feministas e de gênero, ou qualquer outra abordagem relativa à condição social das mulheres. Questionada sobre a relação do seu trabalho e dos seus projetos com as pautas das mulheres, Célia respondeu:

Eu trabalho em todas as áreas. Tudo o que precisarem de mim e vierem me buscar para que eu possa resolver um problema, eu estou sempre à disposição. “Ah, a causa animal eu não vou defender porque não é minha área”, não, também é de minha responsabilidade. A educação, também é de minha responsabilidade. A defesa das mulheres, também é minha responsabilidade. As crianças, não deixam de ser responsabilidade da gente. Eu acho que todos têm que representar todos, não é porque eu sou da educação que eu tenho que defender única e exclusivamente a educação. Eu acho que nós somos pagos com o dinheiro do povo, então nós temos que defender todas as áreas e não só uma especificamente ou uma mais em destaque. Não, eu acho que a gente tem que defender todas as áreas (COSTA, 2022, p. 16).

A suplente Aline Aranha (DEM) ingressou na Câmara em 1º de abril de

2021 e permaneceu até o término do ano Legislativo, em 20 de dezembro de 2022. Dos 10 projetos apresentados, não há nenhum que se enquadre nos critérios estabelecidos para esta pesquisa, nem contam com qualquer menção às mulheres, questões feministas ou com recorte de gênero. A maioria deles trata da defesa animal e de questões ambientais. Aline também afirma que não ingressou na política por uma causa específica, mas revela interesse especial no planejamento familiar.

Nos casos das parlamentares Célia e Aline, pode-se perceber que não há compromisso ou envolvimento com a agenda de gênero, pois ambas admitem, e os projetos mostram, que estas questões não são suas prioridades. Pode-se constatar em ambas um perfil mais consonante aos conceitos neoliberais de representação política, para os quais a qualidade ou efetividade de um mandato independem da identidade do representante e o que mais importa é a diversidade de crenças, opiniões e das ideias (PHILLIPS, 2001). Representar a todos os cidadãos indiscriminadamente, à primeira vista, pode parecer um modelo bastante democrático, no entanto, parte do eleitorado que busca solução para litígios específicos, e normalmente negligenciados nos ambientes políticos institucionais, carecem de representantes que direcionem esforços para suas pautas, com comprometimento e resolutividade.

A vereadora Hilda Deola (PDT), que iniciou seu mandato em janeiro de 2021, admite que a representação das mulheres sempre foi um tema trabalhado na sua trajetória política até à Câmara. Dos oito projetos apresentados por Hilda Deola em 2021, primeiro ano de mandato, apenas um teve como temática principal as mulheres. O Projeto de Lei Ordinária nº 139/2021 visava garantir atendimento preferencial psicoterápico e cirurgia plástica reparadora gratuitas para mulheres vítimas de violência física, psicológica ou estética, resultantes da violência sofrida. A proposta reconhece o problema da violência contra a mulher e, com base nisso, propõe ações práticas para que as vítimas tenham atendimento especializado: “pois a violência contra a mulher deixa sequelas que demandam regime especial da parte do Estado” (ITAJAÍ, 2021) e que, embora o gênero não tenha sido explicitamente problematizado no projeto, está em acordo com pelo menos duas das diretrizes apontadas por Farah (2004): a violência contra a mulher e atenção à saúde integral da mulher. O Projeto de Lei Ordinária nº 139/2021 foi arquivado, depois de receber parecer contrário da Comissão de

Legislação, Justiça e Redação Final, que considerou já haver legislação federal, portanto, não havendo necessidade de o tema ser trabalhado em âmbito municipal. Neste caso, verifica-se a dificuldade na elaboração de projetos que não extrapolem os limites constitucionais e os estabelecidos pela Lei Orgânica do Município (ITAJAÍ, 1990).

Durante o ano de 2021, a vereadora Anna Carolina (PSDB) protocolou 11 projetos, três deles dedicados ou relacionados às mulheres. O Projeto de Lei Ordinária nº124/2021 determina que os condomínios residenciais, conjuntos habitacionais e ambientes semelhantes, devam comunicar aos órgãos de segurança pública casos de agressões domésticas contra mulheres, crianças, adolescentes e idosos em Itajaí. Consideramos este projeto importante e acreditamos que poderá contribuir para romper ciclos de violência. Apesar de não emergir especificamente da problematização das relações de gênero e ter um público-alvo mais amplo, é inegável sua relação com a agenda de gênero, já que as mulheres são, corriqueiramente, as mais atingidas em casos de violência doméstica.

Embora os outros dois dos projetos não tenham avançado na Comissão de Legislação, Justiça e Redação Final e tenham sido arquivados, procederemos na análise dos temas abordados, pertinentes com ótica de gênero. O Projeto de Lei Ordinária nº 51/2021²¹ previa que 30 % das unidades habitacionais de conjuntos financiados pelo Município fossem reservadas às mulheres responsáveis pela família. Segundo o IBGE, em 2010 37,30 % das famílias brasileiras eram chefiadas por mulheres e, destas, 87,04 % tinham filhos e não tinham cônjuge (BRASIL, 2022). Consideramos que esta proposta tem relação com a agenda de gênero nas políticas públicas, conforme Farah (2004), uma vez que a habitação de interesse social, com o marcador gênero, reconhece necessidades específicas das mulheres e destaca que “essas necessidades são fruto dos diferentes papéis que homens e mulheres desempenham e precisam ser entendidas para que nenhum grupo social seja discriminado tanto na elaboração das políticas públicas como na sua implementação” (FARAH, 2004).

Já com o Projeto de Lei nº 52/2022, a vereadora Anna Carolina (PSDB)

²¹ Projeto de Lei Ordinária nº 51/2021 foi rejeitado na Comissão, uma vez que o Município já conta com legislação que versa sobre o tema.

propôs que o Município estabelecesse um percentual mínimo de 30 % e o máximo de 70 % “para cada sexo” para preenchimento das vagas em colegiados, cargos em comissão e funções gratificadas de toda a Administração Direta e Indireta do Município de Itajaí, incluindo autarquias, fundações e coordenadorias mantidas pelo Poder Público Municipal. Consideramos que este projeto dialoga com uma das principais bandeiras do Movimento Feminista, o incentivo das mulheres à participação política e a ocupação de espaços de tomada de decisão nos ambientes da política institucional. O projeto foi igualmente rejeitado na Comissão de Legislação por vício de iniciativa, ou seja, porque invadiu uma atribuição que compete exclusivamente ao prefeito. A vereadora justifica porque apresentou os projetos, mesmo sabendo da possibilidade de não seguirem adiante:

Nessa gestão eu trouxe dois projetos para as mulheres que já existem em outras cidades e Estados brasileiros. Um deles é político, para trazer o argumento ao debate. Os estudos indicam que a mulher tem mais formação educacional do que o homem (...) Por que que nos cargos públicos, os cargos de comando são de homens? Não estou falando só de prefeito. Secretários, diretores, cargos que tenham representação e de comando (...). A maioria deles é de homens. Então, eu sugeri para que o próximo prefeito passe a considerar a proporcionalidade do sexo oposto, não exatamente de mulher. Se ele quiser ter 70 % mulher e 30 % homem, para mim não é problema. Mas eu pedi que seguisse a proporcionalidade. Isso muda a vida das pessoas? Muda, a longo prazo. Serve de exemplo para outros, mas principalmente para o debate, que é o debate de igualdade. Isso não muda diretamente agora, como as pessoas querem, mas é algo que precisa ser debatido (...) Vai ganhar parecer contrário²², mas que eu vou discutir em plenário. Por quê? Porque o importante é o debate. (...) eles têm que entender que tem um propósito, que é a discussão. Isso aqui é uma casa de discussão (MARTINS, 2022).

Os projetos analisados a seguir são da vereadora Christiane Stuart (PSC), que esteve na Câmara como suplente em 2018 e voltou como eleita em 2021. Dos 16 projetos apresentados pela vereadora nos períodos de vereança, três foram direcionados para as mulheres.

A Emenda Aditiva nº 1 ao Projeto de Lei nº 151/2018 instituiu oficialmente em Itajaí o “Agosto Lilás”, mês dedicado desenvolvimento de ações de conscientização da população sobre os tipos de violência doméstica e os direitos das mulheres. O texto original do projeto instituía a data de forma mais ampla e

²² Na data da realização da entrevista o parecer ainda não havia sido emitido.

a Emenda Aditiva da vereadora Christiane Stuart acrescentou ao texto do projeto diretrizes específicas com perspectiva de gênero:

I - O conhecimento e a importância da Lei Maria da Penha; II – conscientização sobre a prevenção, combate e punição contra atos de violência sofridos pela mulher; III – o conhecimento sobre a realidade atual da mulher na sociedade; IV – o desenvolvimento de ações relacionadas a não-violência, igualdade de gênero, cidadania, conquista de direitos e outras ações voltadas ao direito da mulher (ITAJAÍ, 2018).

Portanto, a Emenda da vereadora e, conseqüentemente a versão final do projeto, foram elaborados com recorte de gênero, pois buscavam propiciar o debate sobre as violências contra as mulheres. Aqui, cabe ressaltar a necessidade de uma constante fiscalização por parte do Legislativo para que a data não se torne meramente figurativa, mas que sirva para que a partir das discussões o Município seja capaz de captar dados consistentes e informações que se revertam em políticas públicas estruturantes com recorte de gênero. O Projeto de Lei nº 151/2018 foi aprovado e convertido na Lei Municipal nº 6935/2018.

Já com o Projeto de Lei Complementar nº 12/2021, a vereadora Christiane Stuart acrescentou na Lei Complementar nº72/2020, que institui o “Outubro Rosa”, evento semelhante ao projeto do “Agosto Lilás”, acima descrito. Neste caso a vereadora incluiu novos tipos doenças femininas nas discussões da data²³, podendo ser considerado mais uma ampliação da legislação existente. Com a aprovação, o Projeto de Lei Complementar nº 12/2021 transformou-se na Lei Complementar nº 382/2021. Também da vereadora Christiane Stuart (PSC), o Projeto de Lei Ordinária nº 198/2021 ainda está em tramitação na Câmara e propõe alteração na Lei Ordinária nº 6415/ 2013, que trata da concessão de licença de parte da jornada de trabalhos a servidores públicos municipais que sejam mães, pais, tutores ou responsáveis por pessoas com deficiência. O Projeto trata somente da ampliação e prazos para a entrega de documentos, neste caso sem uma abordagem diferenciada em função das relações de gênero.

²³ O Projeto de Lei Complementar nº12/2021a Lei Complementar nº72/2020, acrescentou as discussões o câncer de ovário, síndrome dos ovários policísticos e endometriose (ITAJAÍ, 2021).

A vereadora Christiane também apresentou e aprovou o Projeto de Lei Ordinária nº 131/2021²⁴, que incluiu a “Semana das Mães Atípicas”²⁵ no calendário oficial de eventos do Município. O projeto criou uma data em que devem ser realizados debates, cursos, formações além de ações para o estímulo à criação de políticas públicas de promoção do acolhimento das mães atípicas. Entendemos que este projeto seja importante no sentido de orientar e conscientizar para as particularidades de uma maternidade atípica, contribuindo para a qualidade de vida das mulheres em questão. O projeto encontra respaldo na agenda de gênero e no debate feminista, especialmente no “feminismo difuso e com maior ênfase sobre processos de institucionalização e discussão das diferenças intragênero (ou seja: entre as próprias mulheres)” (MATOS, 2010), uma vez que as mulheres que são mães atípicas, encontram-se geralmente em posição desfavorável, mais restritas em termos de tempo e autonomia que as mães típicas e ainda mais restritas em relação aos homens, já que, como vimos em Biroli (2018), cuidados são historicamente definidos como funções femininas.

O último projeto analisado da vereadora Christiane Stuart (PSC) foi o Projeto de Lei Ordinária nº 116/2021, que alterou a Lei Municipal nº 6735/2016, que tratava da divulgação do serviço de disque-denúncia, para ocorrências de violência contra as mulheres, no município de Itajaí. Com a lei proposta por Christiane, o texto antigo foi ampliado e agora repartições públicas e empreendimentos privados, incluindo condomínios, deverão divulgar além dos canais de denúncia, informações básicas sobre a Lei nº 11.340/2006, a Lei Maria da Penha” (ITAJAÍ, 2021). O projeto foi aprovado, sancionado e transformado na Lei Municipal nº 7310/2021. Mais uma vez, temos uma Lei que dialoga com as pautas do movimento feminista e agenda de gênero, uma vez que busca ampliar a rede de proteção às mulheres vítimas de violência física e sexual.

A ex-vereadora Professora Bete (PP) permaneceu somente um mês na Câmara, de 1º de setembro a 1º de outubro de 2021, oportunidade em que aprovou um único projeto, relacionado à valorização dos profissionais de

²⁴ Posteriormente, o Projeto de Lei Ordinária nº 198/2021 foi transformado na Lei nº 337/2021 (ITAJAÍ, 2021).

²⁵ Maternidade atípica é o termo utilizado para designar mães de pessoas com deficiências físicas, intelectuais, autistas ou portadores de síndromes ou condições que necessitem dedicação especial para sua sobrevivência e qualidade de vida (SEMINÁRIO INTERNACIONAL FAZENDO GÊNERO 11 & 13TH WOMEN'S WORLDS CONGRESS, 2017).

Educação Física²⁶, logo não apresentou nenhuma proposta com recorte de gênero.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esta pesquisa teve por finalidade verificar, por meio dos Projetos de Lei Complementar, Ordinária, Substitutivos e Emendas, a contribuição das vereadoras de Itajaí durante cinco anos para pautas historicamente defendidas pelo Movimento Feminista, sob a ótica de gênero. Com poucas exceções, os projetos não apresentam recorte de gênero e têm baixíssima ou nenhuma contribuição à agenda de gênero e às lutas feministas em comparação com o volume da produção legislativa geral.

Ao mesmo tempo, buscamos problematizar a baixa presença das “mulheres políticas” no cargo de vereadora, no ambiente masculinizado da Câmara Municipal, com base no argumento do poder de uma política de presença.

Contribui para este baixíssimo índice de projetos com recorte de gênero e/ou ligados a pautas feministas a ausência de um debate sério sobre gênero no âmbito da Câmara e na sociedade de forma geral. Parte da dificuldade em se discutir as relações de gênero com seriedade e aprofundamento no Legislativo Itajaiense advém da apropriação indevida do termo e da propagação e demonização do que se convencionou chamar de “ideologia de gênero”²⁷, principalmente por partidos e políticos conservadores, ligados à direita do espectro político, que levam a discussão para o campo religioso, negligenciando a laicidade do Estado.

Buscar estabelecer um nível de representatividade política de qualquer grupo social não é tarefa fácil. No entanto, procuramos com esta pesquisa contribuir para o debate sobre gênero e política na cidade, pois consideramos a

²⁶ Projeto nº 7.316/2021, dispõe sobre a prática da atividade física e do exercício físico, orientados por profissionais de educação física, como essenciais para a população de Itajaí e dá outras providências (ITAJAÍ, 2021).

²⁷ O TERMO “IDEOLOGIA DE GÊNERO” SURTIU EM 1998, NA CONFERÊNCIA EPISCOPAL DO PERU, CUJO DOCUMENTO *LA IDEOLOGIA DE GÊNERO: SUS PELIGROS Y ALCANCES*, REFORÇAVA A CRENÇA NO DETERMINISMO BIOLÓGICO E VIA NO TRABALHO DE IMPORTANTES PESQUISADORAS DE GÊNERO, COMO JUDITH BUTLER E ADRIENNE RICH UMA TENTATIVA DE IMPOR UMA SUPOSTA AGENDA LBTQ+ COM O INTUITO DE DESTRUIR FAMÍLIAS (CÉSAR; DUARTE, 2017).

discussão essencial na luta pela garantia de direitos básicos para as mulheres, como o próprio acesso à política institucional, por cargos de tomada de decisão ou por uma vida livre de violência, com autonomia e segurança.

As entrevistas, que complementaram a análise dos projetos propostos pelas vereadoras, deixaram evidente que a falta de intimidade e afinidade destas mulheres com o movimento feminista e suas pautas, e a falta de conhecimento e interesse sobre as relações de gênero e sobre as relações de poder que se estabelecem a partir do gênero, influenciam sua produção legislativa. A escassez deste tipo de projeto é também um reflexo desta falta de proximidade e, reiteramos, da falta de discussões qualificadas sobre o tema, desde a nossa formação como alunas (os) e cidadãos (aos). Durante as entrevistas foi possível perceber que, ainda que de maneiras muito diferentes, todas essas mulheres pareceram dispostas a trabalhar por outras mulheres, mas lhes faltam os elementos necessários para elaboração de propostas eficazes, ou seja, capazes de produzir efeitos realmente relevantes.

Para além da baixa quantidade de projetos com recorte de gênero e/ou viés feminista, foi surpreendente constatar que das 158 propostas analisadas, apresentadas de 2017 a 2021, somente duas delas partem de uma abordagem de gênero explícita e bem fundamentada. Dos demais projetos que tem a mulher como foco, ou entre o público-alvo, a maioria trata sobre violência contra a mulher e saúde da mulher. Assuntos, como vimos, que compõem a agenda de gênero, logo não se pode dizer que pelo menos parte das vereadoras seja totalmente desinteressada. Mas de maneira geral, os projetos têm um caráter mais educativo ou punitivo, não problematizam as relações de gênero e as origens das desigualdades entre mulheres e homens, o que consideramos fundamental para que se promova mudanças efetivas.

Nos surpreendeu, por exemplo, a falta de projetos que tivessem como objetivo a promoção da emancipação e empoderamento das mulheres, seja com foco no empreendedorismo, para que possam buscar autonomia financeira, ou para o fomento à formação e educação das mulheres, para seu desenvolvimento pessoal e profissional, a fim de melhorar sua participação no mercado de trabalho formal e sua remuneração.

Conforme a análise realizada, constatamos que as parlamentares compartilham dificuldades na elaboração dos textos jurídicos, mesmo para os

projetos genericamente voltados para as mulheres. Dificuldades em legislar sem ultrapassar os limites estabelecidos pelo Art. 61 da Constituição Federal, que delimita as iniciativas dos Poderes constituídos, logo, sem interferir em matérias que são atribuição exclusiva do Poder Executivo Municipal.

A tese de que quaisquer despesas criadas por vereadores ferem frontalmente a Constituição, é amplamente debatida no Poder Legislativo e corriqueiramente utilizada para declarar projetos inconstitucionais, por alegado vício de iniciativa, ou vício de origem. Porém, especialmente no que se refere a criação de despesas por parte dos vereadores, há jurisprudência confirmada pelo Supremo Tribunal Federal (STF) de que vereadores podem sim, propor leis que criem despesas para o Município, desde que não ultrapassem atribuições exclusivas do prefeito, que não tratem da estrutura do Executivo ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos, por exemplo (BRASIL, 2016). A decisão abre muitas possibilidades de atuação para as vereadoras.

Outra forma de se ampliar a participação das “mulheres políticas” no ciclo das políticas públicas em nível local está na elaboração dos orçamentos municipais. Aqui, recorremos à ideia de um “orçamento sensível a gênero”, proposta sistematizada pelo Instituto Brasileiro de Administração Municipal (IBAM) e Secretaria de Políticas para as Mulheres da Presidência da República, durante o governo da ex-presidenta Dilma Rousseff (BRASIL, 2015). O primeiro passo para a elaboração de um “orçamento municipal sensível a gênero”, seria identificar as políticas já existentes para promoção e garantia de direitos e oportunidades para as mulheres e observar/fiscalizar sua execução orçamentária.

O segundo passo sugerido, é a incorporação de novas políticas para a promoção da equidade no orçamento municipal, a partir de um diagnóstico da situação das mulheres, que possibilite “determinar o que é mais urgente e necessário para a sua cidadania” (BRASIL, 2015, p.185). Já a efetivação destas políticas no orçamento municipal se daria pela inclusão da perspectiva de gênero pelas parlamentares no processo dos seguintes instrumentos de gestão: o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA) (BRASIL, 2015, p.185). O Plano Plurianual (PPA) tem vigência de quatro anos e estabelece diretrizes para cumprimento em médio prazo para a

Administração Pública Municipal. O PPA apresenta diagnóstico e as diretrizes do Governo Municipal, assim como “valores previstos das receitas orçamentárias e a estimativa dos recursos necessários para a realização dos objetivos propostos e as metas físicas e financeiras de despesas para o quadriênio” (CÂMARA DE VEREADORES DE ITAJAÍ, 2021). A Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) é votada anualmente na Câmara e, como o próprio nome sugere, estabelece as prioridades do governo municipal para o ano seguinte e permite ajustes no que foi estabelecido pelo PPA.

A LDO serve de base para elaboração da Lei Orçamentária Anual (LOA), esta sim, é o orçamento municipal anual propriamente dito. A LOA estabelece quanto dinheiro será investido pelo Município para cada área, com base na estimativa de arrecadação (receita) e das despesas a serem executadas (CÂMARA DE VEREADORES DE ITAJAÍ, 2020). PPA, LDO e LOA, são apresentados na Câmara por meio de um projeto de lei ordinária e são passíveis de emendas elaboradas por vereadores, configurando um bom caminho para a inserção do gênero, de forma transversal, no orçamento público. Importante ressaltar, que a fixação de uma prioridade ou investimento no orçamento anual - além garantir a execução das propostas, uma vez que os recursos estarão garantidos - gera um comprometimento formal da Administração Pública, permitindo que os vereadores exerçam seu papel fiscalizador e se mobilizem para que o orçamento seja executado de acordo com o que foi previsto em lei a provado pela Câmara.

Ainda sobre o “orçamento sensível a gênero”, destaca-se uma nova possibilidade aberta pelo Legislativo Municipal de Itajaí a partir de 2022: as emendas impositivas. A aprovação do Projeto de Emenda à Lei Orgânica nº 9/2021 no final de 2021 tornou obrigatória a execução orçamentária e financeira de emendas individuais do Legislativo, ou seja, dos vereadores, incluídas no projeto de Lei Orçamentária Anual. Assim, os vereadores podem direcionar investimentos públicos, de acordo com o limite estabelecido na lei, para ações, programas e serviços a sua escolha, sendo que pelo menos metade do valor destinado por vereador deverá ser aplicado na área da saúde. Trata-se de uma excelente oportunidade para que as vereadoras possam contribuir para programas, ações e serviços que reconheçam as diferenças de gênero e que promovam igualdade de gênero ou em diferentes áreas.

Defende-se ainda, que as vereadoras reforcem fiscalização da aplicação das políticas públicas para mulheres já existentes na cidade. A partir de uma fiscalização intensa será possível identificar como aprimorar as que estão em andamento e, também, quais lacunas precisam ser preenchidas, especialmente no que tange as políticas afirmativas e com recorte de gênero.

A Procuradoria Especial da Mulher, que iniciou efetivamente seus trabalhos com reuniões e ações em 2021, é fundamental não só no trabalho de fiscalização, algo citado por todas as entrevistadas que estão em atividade. Mas também no acolhimento e estreitamento do diálogo com movimentos de mulheres, feministas, ONGs, do Centro de Direitos Humanos de Itajaí e entidades que tenham o gênero como área de interesse. Isso dará às vereadoras a oportunidade de se aprofundar nas questões de gênero, a partir da experiência de outras pessoas e das demandas detectadas por estes grupos, o que certamente engrandecerá o debate e qualificará as propostas a serem apresentadas.

REFERÊNCIAS

- BASTOS, Deh et al. **Representatividade x Representação**: entenda a diferença e a importância. sd. Elaborado por Criando Crianças Pretas. Disponível em: <https://push.com.br/post/representatividade-x-representacao-entenda-a-diferenca-ea-importancia>. Acesso em: 24 fev. 2022.
- BRASIL. Ministério da Mulher da Família e dos Direitos Humanos. Governo Federal. **Balanco 2019 Ligue 180**: central de atendimento à mulher. Brasília, 2019. 60 p. Disponível em: <https://www.gov.br/mdh/pt-br/centrais-de-conteudo/ligue-180/balanco-ligue-180-2019.pdf>. Acesso em: 31 ago. 2023.
- BIROLI, Flávia. **Gênero e Desigualdades**: os limites da democracia no Brasil. São Paulo: Boitempo, 2018.
- BIROLI, Flávia. **Gênero e Desigualdades**: os limites da democracia no Brasil. São Paulo: Boitempo, 2018.
- BRASIL. Comissão Nacional de Incorporação de Tecnologias no Sus. Ministério da Saúde. **SUS incorpora a enoxaparina para tratar a trombofilia na gravidez**: <http://conitec.gov.br/ultimas-noticias-3/sus-incorpora-a-enoxaparina-para-tratar-atrombofilia-na-gravidez>. <http://conitec.gov.br/ultimas-noticias-3/sus-incorpora-a-enoxaparina-para-tratar-a-trombofilia-na-gravidez>. 2019. Disponível. Acesso em: 2 fev. 2022.
- BRASIL. INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Quantidade de homens e mulheres**. 2019. Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua. Disponível em: <https://educa.ibge.gov.br/jovens/conheca-o-brasil/populacao/18320-quantidade-de-homens-e-mulheres.html>. Acesso em: 1 mar. 2022.
- BRASIL. Ministério da Saúde. Governo Federal. **Relatório Fiocruz: 2013 - 2016**. Brasília, 2016. 116 p. Disponível em: https://portal.fiocruz.br/sites/portal.fiocruz.br/files/documentos/relatorio_fiocruz_2013_2016_final_abril_2017.pdf. Acesso em: 31 ago. 2023.
- BRASIL. Ministério da Saúde. Secretaria de Atenção à Saúde. Departamento de Ações Programáticas Estratégicas. **Política nacional de atenção integral à saúde da mulher**: princípios e diretrizes. Brasília: Ministério da Saúde, 2004. 80p.
- BRASIL. Secretaria da Mulher. Câmara dos Deputados (org.). **O que é a Procuradoria da Mulher**. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/a-camara/estruturaadm/secretarias/secretaria-da-mulher/procuradoria-da-mulher-1/procuradoria-da-mulher>. Acesso em: 10 set. 2021.
- CÂMARA DE VEREADORES DE ITAJAÍ. **Número de vereadoras na Câmara de Itajaí é recorde**: é a primeira vez que seis parlamentares mulheres atuam no legislativo municipal ao mesmo tempo. 2021. Disponível em: <http://www.cvi.sc.gov.br/noticia/5911->

N %C3 %BAmero+de+vereadoras+na+C %C3 %A2mara+de+Itaja %C3 %AD+ %C3 %A9+recorde.html. Acesso em: 10 jan. 2021.

CÂMARA DE VEREADORES DE ITAJAÍ. **Anna Carolina Cristofolini Martins**. Disponível em: http://www.cvi.sc.gov.br/vereadores/vereador/cod_vereador/46. Acesso em: 26 fev. 2022.

CÂMARA DE VEREADORES DE ITAJAÍ. **Câmara recebe Projeto de Iniciativa Popular para redução do número de vereadores**: abaixo-assinado organizado pela acii com o apoio de outras 12 entidades. Abaixo-assinado organizado pela ACII com o apoio de outras 12 entidades. 2016. Disponível em: <http://www.cvi.sc.gov.br/noticia/2912-C %C3 %A2mara+recebe+Projeto+de+Iniciativa+Popular+para+redu %C3 %A7 %C3 %A3o+do+n %C3 %BAmero+de+vereadores.html>. Acesso em: 25 fev. 2022.

CÂMARA DE VEREADORES DE ITAJAÍ. **Celia Regina da Costa**. Disponível em: http://www.cvi.sc.gov.br/vereadores/vereador/cod_vereador/140. Acesso em: 1 mar. 2022.

CÂMARA DE VEREADORES DE Itajaí. **Christiane Stuart**. Disponível em: http://www.cvi.sc.gov.br/vereadores/vereador/cod_vereador/147. Acesso em: 26 fev. 2022.

CÂMARA DE VEREADORES DE ITAJAÍ. **Hilda Carolina Deola**. Disponível em: http://www.cvi.sc.gov.br/vereadores/vereador/cod_vereador/162. Acesso em: 26 fev. 2022.

CÂMARA DE VEREADORES DE ITAJAÍ. **Instalada Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) para investigar aquisição de máscaras**. 2021. Disponível em: <http://www.cvi.sc.gov.br/noticia/5890-Instalada+Comiss %C3 %A3o+Parlamentar+de+Inqu %C3 %A9rito+ %28CPI %29+para+investigar+aquisi %C3 %A7 %C3 %A3o+de+m %C3 %A1scaras.ht ml>. Acesso em: 4 mar. 2022.

CÂMARA DE VEREADORES DE ITAJAÍ. **Neusa Girardi toma posse como vereadora**. 2017. Disponível em: <http://www.cvi.sc.gov.br/noticia/5115-Neusa+Girardi+toma+posse+como+vereadora.html>. Acesso em: 2 mar. 2022.

CÂMARA DE VEREADORES DE ITAJAÍ. **Neusa Maria Vieira Geraldi**. Disponível em: http://www.cvi.sc.gov.br/vereadores/vereador/cod_vereador/62. Acesso em: 26 fev. 2022.

CHEHAB, Isabelle Maria Campos Vasconcelos. **O Protagonismo das Mulheres nos Movimentos Políticos para a Redemocratização Brasileira**. Revista de Movimentos Sociais e Conflitos, Belém, v. 5, n. 2, p. 1-15, Jul/Dez. 2019.

COTTA, Maurizio. **Representação Política**. In: BOBBIO, Norberto; MATEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. Dicionário de Política. Brasília: Universidade de Brasília, 1998. p. 1101-1107.

FARAH, Marta Ferreira Santos. **Gênero e políticas públicas**. Revista Estudos Feministas, [S.L.], v. 12, n. 1, p. 47-71, abr. 2004.

HOEVELER, Rejane Carolina. **Da soberania popular à accountability**: as disputas sobre a definição de democracia e a política externa estadunidense no Brasil, Novos Rumos, Marília, v. 56, p. 71-88, jun. 2019. Semestral. Disponível em:

<https://revistas.marilia.unesp.br/index.php/novosrumos/article/view/9584/6102>.

Acesso em: 24 fev. 2022.

ITAJAÍ (Município). **A Câmara de Vereadores de Itajaí, constituída em Poder Legislativo orgânico, com as atribuições previstas no artigo 29 da Constituição Federal, sob a proteção de Deus, promulga a seguinte Lei Orgânica. Lei Orgânica do Município de Itajaí**. Itajaí, SC, 4 abr. 1990.

ITAJAÍ (Município). **Projeto de Lei Ordinária nº 4**, de 26 de janeiro de 2018. Dispõe sobre a Obrigatoriedade do Ensino de Noções Básicas sobre a Lei Maria da Penha nas Escolas Municipais de Itajaí. Projeto de Lei Ordinária Nº 4/2018. Disponível em:

http://www.cvi.sc.gov.br/public/elegis2/pdf/projetodeleiordinaria4_2018.pdf.

Acesso em: 2 mar. 2022.

ITAJAÍ (Município). **Resolução nº 564, de 18 de maio de 2015**. Estabelece o Regimento Interno da Câmara de Vereadores de Itajaí. Itajaí, SC, 18 maio 2015.

ITAJAÍ. **Decreto nº 10.283, de 29 de maio de 2014**. Estabelece os critérios locais para o processo de seleção, priorização e hierarquização das famílias para Programa Minha Casa Minha Vida - PMC V. Itajaí, 29 maio 2014. Disponível em: seleção. Acesso em: 3 mar. 2022.

ITAJAÍ. **Lei Complementar nº 382, de 8 de dezembro de 2021**. Altera e acresce dispositivos na Lei Complementar nº 372, de 18 de dezembro de 2020, a qual dispõe sobre a instituição de datas comemorativas e feriados no município de Itajaí. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/sc/i/itajai/lei-complementar/2021/39/382/lei-complementar-n-382-2021-altera-e-acresce-dispositivos-na-lei-complementar-n-372-de-18-de-dezembro-de-2020-a-qual-dispoe-sobre-a-instituicao-de-datas-comemorativas-e-feriados-no-municipio-de-itajai?q=382%2F2021>. Acesso em: 2 mar. 2022.

ITAJAÍ. **Lei nº 6688, de 5 de novembro de 2015**. Altera a Redação da Lei Nº 5193, de 17 de Outubro De 2008, que dispõe Sobre a criação do Conselho Municipal Dos Direitos da Mulher e dá outras providências.

ITAJAÍ. **Lei nº 6935, de 5 de setembro de 2018**. Institui o mês "Agosto Lilás" no município de Itajaí, dedicado à realização de ações em combate à violência contra a mulher. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a1/sc/i/itajai/lei->

ordinaria/2018/694/6935/lei-ordinaria-n-6935-2018-institui-o-mes-agosto-lilas-no-municipio-de-itajai-dedicado-a-realizacao-de-aco-es-em-combate-a-violencia-contr-a-mulher?q=6935. Acesso em: 2 mar. 2022.

ITAJAÍ. **Lei nº 7310, de 20 de setembro de 2021.** Altera-se o Artigo 1º, incluem-se o §1º e Incisos I, II e III e o §2º na Lei Ordinária Municipal nº 6.735, de 21 de setembro de 2016, que dispõe sobre a afixação de cartazes com o telefone da Central de Atendimento à Mulher Vítima de Violência. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a1/sc/i/itajai/lei-ordinaria/2021/731/7310/lei-ordinaria-n-7310-2021-altera-se-o-artigo-1-incluem-se-o-1-e-incisos-i-ii-e-iii-e-o-2-na-lei-ordinaria-municipal-n-6735-de-21-de-setembro-de-2016-que-dispoe-sobre-a-afixacao-de-cartazes-com-o-telefone-da-central-de-atendimento-a-mulher-vitima-de-violencia?q=7310>. Acesso em: 2 mar. 2022.

ITAJAÍ. **Lei nº 7316, de 1 de outubro de 2021.** Dispõe sobre a prática da atividade física e do exercício físico, orientados por profissionais de educação física, como essenciais para a população de Itajai e dá outras providências. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a1/sc/i/itajai/lei-ordinaria/2021/732/7316/lei-ordinaria-n-7316-2021-dispoe-sobre-a-pratica-da-atividade-fisica-e-do-exercicio-fisico-orientados-por-profissionais-de-educacao-fisica-como-essenciais-para-a-populacao-de-itajai-e-da-outras-providencias?q=7316>. Acesso em: 2 mar. 2022.

ITAJAÍ. **Lei nº 7337, de 22 de novembro de 2021.** Inclui no calendário de eventos do município de Itajai a Semana Municipal das Mães Atípicas. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a1/sc/i/itajai/lei-ordinaria/2021/734/7337/lei-ordinaria-n-7337-2021-inclui-no-calendario-de-eventos-do-municipio-de-itajai-a-semana-municipal-das-maes-atipicas?q=7337>. Acesso em: 2 mar. 2022.

ITAJAÍ. **Projeto de Lei Ordinária nº 124, de 2 de julho de 2021.** Determina a comunicação por parte dos condomínios residenciais, conjuntos habitacionais e congêneres aos órgãos de segurança pública em casos de agressões domésticas contra mulheres, crianças, adolescentes e idosos, na forma que especifica, no âmbito do município de Itajai. Disponível em: http://www.cvi.sc.gov.br/elegis2/detalhe-proposicao/cod_proposicao/65933. Acesso em: 2 mar. 2022.

ITAJAÍ. **Projeto de Lei Ordinária nº 139, de 5 de julho de 2021.** Dispõe sobre o atendimento psicoterápico e de cirurgia plástica reparadora a mulheres vítimas de violência e dá outras providências. Disponível em: http://www.cvi.sc.gov.br/elegis2/detalhe-proposicao/cod_proposicao/65949. Acesso em: 2 mar. 2022.

ITAJAÍ. **Projeto de Lei Ordinária nº 151,** de 5 de setembro de 2018. Institui o mês "Agosto Lilás" no município de Itajai, dedicado à realização de ações em combate à violência contra a mulher. Disponível em: http://www.cvi.sc.gov.br/elegis2/detalhe-proposicao/cod_proposicao/50132. Acesso em: 2 fev. 2022.

ITAJAÍ. **Projeto de Lei Ordinária nº 185**, de 5 de setembro de 2018. Dispõe sobre a inclusão da temática contra a violência às mulheres no currículo escolar das unidades de ensino de Itajaí. Disponível em: http://www.cvi.sc.gov.br/elegis2/detalhe-proposicao/cod_proposicao/50634. Acesso em: 1 mar. 2022.

ITAJAÍ. **Projeto de Lei Ordinária nº 198**, de 17 de setembro de 2018. Institui a “Parada Segura” para mulheres, crianças e adolescentes usuários do transporte coletivo urbano, no horário das 20h às 6h, no município de Itajaí, e dá outras providências. Itajaí, 17 set. 2018. Disponível em: http://www.cvi.sc.gov.br/elegis2/detalhe-proposicao/cod_proposicao/50784. Acesso em: 2 mar. 2022.

ITAJAÍ. **Projeto de Lei Ordinária nº 239**, de 22 de novembro de 2017. Dispõe sobre a priorização das vagas nos Centros de Educação Infantil para os filhos e filhas de mulheres vítimas ou diretamente vitimados em casos de violência doméstica, e dá outras providências. Itajaí, 22 nov. 2017. Disponível em: http://www.cvi.sc.gov.br/elegis2/detalhe-proposicao/cod_proposicao/45688. Acesso em: 2 mar. 2022.

ITAJAÍ. **Projeto de Lei Ordinária nº 4, de 8 de janeiro de 2019**. Dispõe sobre o direito de toda mulher, atendida na rede pública municipal de saúde, à investigação, ao exame genético que detecta trombofilia e ao respectivo tratamento e dá outras providências. Disponível em: http://www.cvi.sc.gov.br/elegis2/detalhe-proposicao/cod_proposicao/52516. Acesso em: 2 mar. 2022.

ITAJAÍ. **Projeto de Lei Ordinária nº 41, de 7 de março de 2018**. Institui no âmbito do município de Itajaí a Semana de Prevenção e Combate à Depressão Pós-parto, e ainda dispõe sobre as diretrizes da conscientização quanto à prevenção, diagnóstico e do próprio tratamento depressão pós-parto na rede pública de saúde do município de Itajaí, e dá outras providências. Disponível em: http://www.cvi.sc.gov.br/elegis2/detalhe-proposicao/cod_proposicao/47656. Acesso em: 1 mar. 2022.

ITAJAÍ. **Projeto de Lei Ordinária nº 52, de 8 de março de 2021**. Determina percentual mínimo e máximo de mulheres e homens no provimento dos órgãos colegiados, cargos em comissão e funções gratificadas da Administração Direta e Indireta do Município de Itajaí. Itajaí, 8 mar. 2021. Disponível em: http://www.cvi.sc.gov.br/elegis2/detalhe-proposicao/cod_proposicao/63103. Acesso em: 2 mar. 2022.

MATOS, Marlise. **Movimento e teoria feminista: é possível reconstruir a teoria feminista a partir do Sul global?** Revista de Sociologia e Política [online]. 2010, v. 18, n. 36. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0104-44782010000200006>. Acesso em: 26 fev. 2022. Acesso em: 28 de fevereiro, 2022.

MELO, Hildete Pereira de; THOMÉ, Débora. **Mulheres e poder: histórias, ideias e indicadores**. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2018.

MIGUEL, Luís Felipe. **Impasses da accountability**: dilemas e alternativas da representação política. *Revista de Sociologia e Política* [online]. 2005, n. 25, p. 25- 38. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0104-44782005000200004>. Acesso em: 25 fev. 2022.

MIGUEL, Luis Felipe; BIROLI, Flávia. **Feminismo e política**: uma introdução. São Paulo: Boitempo, 2019.

PHILLIPS, ANNE. **De uma política de idéias a uma política de presença?** *Revista Estudos Feministas* [online]. 2001, v. 9, n. 1, p. 268-290. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0104-026X2001000100016>. Acesso em: 25 fev. 2022.

PONTES, Denyse; DAMASCENO, Patrícia. AS POLÍTICAS PÚBLICAS PARA MULHERES NO BRASIL: avanços, conquistas e desafios contemporâneos. **13º Congresso Mundos de Mulheres & Seminário Internacional Fazendo Gênero 11**, Florianópolis, v. 1, n. 1, p. 1-11, ago. 2017. Quadrienal. Disponível em: http://www.wwc2017.eventos.dype.com.br/resources/anais/1498660593_ARQUIVO_artigomundodasmulheres.pdf. Acesso em: 21 jan. 2022.

PREFEITURA DE ITAJAÍ. **Itajaí ofertará novo método contraceptivo à população**. 2021. Disponível em: <https://saude.itajai.sc.gov.br/noticia/27522/itajai-ofertara-novo-metodo-contraceptivo-a-populacao#.YiJq3HrMLIW>. Acesso em: 1 mar. 2022.

SCOTT, Joan. **Gênero**: uma categoria útil de análise histórica. *Educação e Realidade*, Porto Alegre, v. 20, n. 2, jul./dez., 1995. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/educacaoerealidade/article/view/71721/40667>. Acesso em: 10 de jun 2020.

VANDERLINDE, Alcenira; DELFINI, Ana Cláudia; OLIVEIRA, Paulo Rogério Melo de. **Mulheres na Política**: a contribuição da produção legislativa das deputadas estaduais de Santa Catarina (17ª legislatura) para as pautas feministas e de gênero no espaço masculinizado da política. No Prelo, Itajaí, 2020.

CAPÍTULO 02

A DIFICULDADE DE INGRESSO DE PESSOAS TRANSGÊNEROS EM CONCURSOS PÚBLICOS NO BRASIL

Ana Cláudia Delfini

Professora nos Programas de Pós-Graduação em Educação e Psicologia da Universidade do Vale do Itajaí – Univali.

Leandro do Nascimento Navroski

Mestre em gestão de políticas públicas pela Universidade do Vale do Itajaí - UNIVALI, professor do COC/PEARSON.

1. INTRODUÇÃO

O Estado e os Poderes Públicos são detentores da obrigação de proteger a dignidade do ser humano contra seus próprios atos e de terceiros, e de promover uma vida digna a todos os seus jurisdicionados. Por esta razão, o princípio da dignidade humana deve ser observado e respeitado por todos. Assim, não há como se cogitar em liberdade de desenvolvimento do ser humano sem, por outro lado, atentar-se para a igualdade de oportunidades e para a inclusão de todos os indivíduos na sociedade. No entanto, esta igualdade não tem sido assegurada às pessoas trans.

Esse artigo objetiva analisar a dificuldade de ingresso de pessoas não-binárias²⁸ (pessoas transgêneros²⁹) em concursos públicos no Brasil.

O tema é relevante, pois são escassas as normas protetivas concernentes ao direito à identidade de gênero na legislação brasileira, o que relega os indivíduos trans a uma condição de extrema desigualdade e vulnerabilidade. Não obstante percebe-se uma maior sensibilidade por parte dos

²⁸ A Organização das Nações Unidas (ONU), em nota sobre as pessoas transgêneros, assim define a identidade de gênero: “a identidade de gênero se refere à experiência de uma pessoa com o seu próprio gênero. Pessoas transgênero possuem uma identidade de gênero que é diferente do sexo que lhes foi designado no momento de seu nascimento. Uma pessoa transgênero ou trans pode identificar-se como homem, mulher, trans-homem, trans-mulher, como pessoa não binária ou com outros termos, tais como hijra, terceiro gênero, dois-espíritos, travesti. Identidade de gênero é diferente de orientação sexual [...]” (NAÇÕES UNIDAS, s/d).

²⁹ Com base na definição de pessoas transgêneros fornecida pela ONU, nesse trabalho, as pessoas não-binárias serão referidas como “pessoas transgêneros” ou “pessoas trans”, gênero no qual encontram-se inseridos os transexuais. Também, Jesus entende que “transgênero” seria um conceito “guarda-chuva”, posto que abrangeria os diversos grupos de pessoas que não se identificam com as normas de gêneros (JESUS, 2013, s.p.).

Tribunais Superiores em relação a esses indivíduos, as pessoas trans ainda sofrem com a restrição dos seus direitos civis, o que compromete os direitos fundamentais destas pessoas a uma vida digna, eis que são vítimas de todos os tipos de situações vexatórias, discriminatórias e humilhantes que se pode imaginar, além de enfrentarem grandes dificuldades para ingressar no mercado de trabalho.

Na procura e oferta de empregos, fatores como a orientação sexual e a identidade de gênero acabam sendo, não raras vezes, decisivos por fugirem dos estereótipos pré-estabelecidos e do modelo binário de gênero. É sabido que muitas pessoas trans acabam escondendo a sua verdadeira identidade de gênero com receio de não conseguirem emprego, promoções dentro da empresa, e até mesmo de sofrerem uma dispensa discriminatória. Nessa senda, levando em consideração que trabalhadores transgêneros pertencem a um grupo marginalizado na sociedade, é importante fazer um panorama do cenário discriminatório desses sujeitos, com fulcro a demonstrar como é preocupante a sua atual conjuntura, e necessária a tutela do direito protetivo.

A origem desta pesquisa reside na necessidade de aprofundamento teórico sobre a temática apresentada, e, para o seu desenvolvimento, foi necessária a adoção de alguns procedimentos metodológicos. A abordagem adotada foi a qualitativa. Por sua vez, o método utilizado foi o dedutivo, considerado um processo de análise de informação que conduz o pesquisador a uma conclusão.

No que tange aos instrumentos de coleta de dados utilizados, foi empregada a revisão bibliográfica em doutrinas e artigos científicos, aliada à busca em sites especializados, análise de legislações e entendimentos jurisprudenciais pertinentes ao tema em estudo.

2. TRANSEXUALISMO: ORIGENS E EVOLUÇÃO SOCIAL E CIENTÍFICA

Antes de aprofundar nos aspectos jurídicos do tema são necessárias algumas definições basilares para a compreensão do tema. A transexualidade envolve definições que transbordam uma discussão apenas semântica. Desde logo, destaca-se o uso de uma noção de “grupos sociais vulneráveis” afetados pela decisão judicial, em detrimento do conceito anterior de “minorias”. Ademais,

a compreensão do que significa gênero e sexualidade, bem como identidade de gênero e seus aspectos na transexualidade ou não-binarismo é imprescindível para uma discussão jurídica adequada, notadamente, diante de uma proposta de Direito como instrumento de transformação social (PEDRA, 2018, p. 19). Assim, é necessário revisitar alguns conceitos.

Primeiro, porque existe na realidade brasileira uma “lacuna” na formação sexual e de gênero, fazendo com que se registre uma defasagem na compreensão de conceitos indispensáveis para o reconhecimento do outro e para a superação dos paradigmas de negação, isolamento e exclusão social (CÉSAR; ALTMANN, 2009, s.p.).

Segundo, porque observa-se recorrentemente a utilização de terminologias que podem assumir - a nosso ver - contornos ofensivos, além de reduzir o grupo amplo das pessoas que, de fato, pode se beneficiar das decisões estudadas.

De início, deve-se pontuar os conceitos de sexualidade e identidade de gênero, relevantes para as discussões daqui insurgentes. A esse respeito, Corbo e Dantas, valendo-se dos estudos de Judith Butler³⁰, assim resumem:

O termo sexo, conforme o concebemos, encontra-se associado a questões e características biológicas, tais como órgão genital, cromossomos e níveis hormonais. A dicotomia estrita “macho-fêmea” baseada no sexo em muito serviu historicamente para a proliferação de discursos cujo objetivo é a criação de papéis preconcebidos para os indivíduos em uma sociedade; dando margem, assim, à inferiorização de um sexo frente ao outro de acordo com os papéis impostos a cada grupo. O gênero, por sua vez, pode ser entendido como consequência das vivências culturais e sociais do indivíduo. É, portanto, fruto de uma construção social, pela qual a pessoa se identifica como homem ou mulher, não necessariamente de acordo com seu sexo (ou seja, com suas características biológicas). A orientação sexual, por fim, diz respeito às questões de preferências ou inclinações íntimas que culminarão no envolvimento sexual e/ou amoroso com outro ou outros. Traduz a vivência interna de cada indivíduo relativa à sua sexualidade e desemboca nas definições de

³⁰ Judith Butler é uma filósofa pós-estruturalista estadunidense, uma das principais teóricas da questão contemporânea do feminismo, teoria *queer*, filosofia política e ética.

homossexualidade, heterossexualidade, bissexualidade, as sexualidades etc (CORBO; DANTAS, 2014, p. 56-57).

Note-se que com tal conceituação percebe-se a distinção central entre sexo e gênero, o que permite que existam ideologias de gênero por vezes contrastantes com o “padrão” normativo que se atrela aos binarismos sexuais: feminino-masculino, macho-fêmea (NÓBREGA; SOUSA, 2019, p. 130).

Butler (2019, p. 194-195) aplica sobre o “gênero” uma certa forma de poder. Para a autora, as origens do gênero, a identidade sexual autêntica e a verdade fundamental do corpo ou do sexo não estão escondidas por detrás de um mecanismo de repressão, mas sim por meio das instituições, práticas e discursos, que por sua vez acabam produzindo o “gênero”, “sexo” e “sexualidade”.

Já quanto ao conceito de transexualidade, em si, sabe-se que, tradicionalmente atrela-se a definição a um “diagnóstico de transexualismo” (ARÁN; Zaidhaft; Murta, 2008, s.p.), uma “disforia de gênero” (GRAU, 2017, s.p.).

Butler (2019, p. 25-26) objetiva realizar o rompimento com este padrão estabelecido pelo modelo binário de gênero. No entendimento da autora, o sexo biológico não causa o gênero. Em seus ensinamentos, sexo e gênero podem ser discordantes e inconsistentes.

Neste contexto, analisando Simone de Beauvoir (1980, p. 9) quando diz que “ninguém nasce mulher, mas se torna mulher”, percebe-se que a autora não estava necessariamente tratando do sexo feminino apenas.

Butler (2019, p. 232-238) ressalta que, se ninguém nasce mulher, é porque, em algum momento, aquele corpo esteve livre de normas de gênero. Ela tenta demonstrar isto por meio do que denomina de “efeito-sujeito”, baseando-se na ideia de que são os discursos que constroem o indivíduo. Em sua concepção, os sujeitos são construções da linguagem, do discurso e das instituições.

A teoria de Butler (2019, p. 238) caminha no sentido de que o sujeito é fruto da linguagem e do contexto social em que vive. Todo este cenário traz a ideia de performatividade, ou seja, de que há um processo de construção performativa, o que é possível ilustrar, por exemplo, com o caso dos *Drag queens*. Eles não oferecem uma imitação infiel e desleal da feminilidade, mas

trazem a feminilidade em si mesmos, por um determinado espaço de tempo.

O conceito médico entende o “transexualismo” como uma forma de sofrimento mental registrada no Código Internacional de Doenças (CID, 2018) atualmente em vigor, dentro da categoria de transtornos da personalidade e do comportamento adulto, sobre o código F64.0, ao lado do travestismo bivalente (F64.1), transtorno de identidade sexual na infância (F64.2); outros transtornos da identidade sexual (F64.8) e do transtorno não especificado da identidade sexual (F64.9).

Essa acepção trata a transexualidade como “um transtorno” que envolve a identidade de gênero, o que segundo essa linguagem diagnóstica quer dizer que “os sujeitos transexuais não se reconhecem em seus corpos, podendo apresentar, inclusive, aversão ao seu sexo biológico” (PETRY; MEYER, 2011, p. 194).

Porém, essa conceituação, não é mais adequada. Inclusive o termo “transexualismo” é inapropriado. Registra-se, por exemplo, que em meados de 2018, com a publicação da 11ª edição do CID (que entrou em vigor em 2022), foram excluídos os “transtornos de identidade de gênero”, reclassificando-os como “incongruência de gênero” entre as condições relativas à saúde sexual (OMS, 2019, s.p.). A propósito, manifestou-se a OMS no sentido de que “há claras evidências científicas de que não se trata de doença mental, mas os cuidados de saúde a essa população pode ser oferecidos de forma melhor se a condição estiver dentro da CID” (BRASIL, 2018, s.p.).

Assim, entende-se que essa acepção de transexualidade como “patologia” se derroga para dar margem ao conceito sociológico, o qual adota considerações da transexualidade como “um desdobramento inevitável de uma ordem de gênero que estabelece a inteligibilidade dos gêneros no corpo”, tratando-se de uma experiência “caracterizada pelo conflito com as normas de gênero” (ALMEIDA; MURTA, 2013, s.p.); o que não implica, portanto, uma disfuncionalidade psicológica.

Logo, o conceito de transexualidade associado à um tipo de anomia psíquica de negação e incompatibilidade com o gênero socialmente atribuído ao sujeito, se mostra insuficiente e inadequado para a compreensão do conceito das identidades de gênero.

De acordo com Matilde Sutter (1993, p. 105), “a incompatibilidade entre o

sexo biológico e a identificação psicológica num mesmo indivíduo é chamada de transexualismo pela grande maioria dos estudiosos”.

O Conselho Federal de Medicina (CFM) estabeleceu, pela Resolução nº 1.955/2010, que a definição de transexualismo deverá obedecer, no mínimo, os critérios que se encontram abaixo elencados:

- 1) Desconforto com o sexo anatômico natural;
- 2) Desejo expresso de eliminar os genitais, perder as características primárias e secundárias do próprio sexo e ganhar as do sexo oposto;
- 3) Permanência desses distúrbios de forma contínua e consistente por, no mínimo, dois anos;
- 4) Ausência de outros transtornos mentais (CFM, 2010, s.p.).

O homem trans sente-se “como um homem aprisionado num corpo de mulher ou uma mulher aprisionada num corpo de homem” (RAMSEY, 1998, p. 89).

A partir dos conceitos supracitados e pela própria Resolução do CFM, tem-se a pessoa trans como um ser que vive num intenso sofrimento psíquico, rejeitando o seu sexo biológico para buscar a sua modificação, de modo a se integrar na sociedade.

3. A PROTEÇÃO AOS DIREITOS FUNDAMENTAIS DAS PESSOAS TRANS

Sabe-se que a dignidade da pessoa humana é um princípio fundante da República brasileira, que possui o objetivo fundamental de promover o bem de todos, afastando todo e qualquer tipo de preconceito: de origem, raça, sexo, cor, idade, entre outras. Contudo, apesar dos recentes progressos no campo do reconhecimento de direitos, ainda falta muito para que se tenha uma sociedade livre de estigmas de grupos, capaz de permitir que toda e qualquer pessoa possa vivenciar e expressar livremente sua sexualidade.

Alguns dados disponibilizados pela Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República são de 2013 e apontam que, naquele ano, diariamente 5,22 pessoas foram vitimadas pela violência em razão de homofobia. Dados da organização não governamental Grupo Gay da Bahia (2018, s.p.) registram números que ensejam ainda mais preocupação: 337 LGBTs (lésbicas, gays, bissexuais e transexuais) morreram no Brasil vítimas da homotransfobia em 2018. Foram 387 assassinatos e 58 suicídios.

É nesse contexto que se percebe a extrema importância de o Estado e a

sociedade reconhecerem o direito à identidade de gênero das pessoas trans, com mudanças nos documentos de identificação civil para espelhar a identidade autopercebida, como forma de promoção de uma existência digna. Com a alteração do registro civil, poderão alcançar a sonhada visibilidade, como sujeito de direitos e mercedores de especial atenção das políticas públicas desenvolvidas pelo Estado³¹.

As pessoas trans estão inseridas no grupo LGBTI+, abreviatura mais usual no Brasil para referenciar a variedade de sujeitos que estão em situação de vulnerabilidade por motivo de orientação sexual e identidade de gênero. Segundo as orientações contidas no Manual de Comunicação LGBTI+, a sigla LGBTI designa a população lésbica, gay, bissexual, travesti, transexual e intersexual, e o símbolo + significa outras orientações sexuais, identidades e expressões de gênero. Pode-se ainda acrescentar a letra Q ao final da sigla para indicar o termo *queer* ou *questioning* (questionamento de gêneros) (REIS, 2018, p. 63).

Não obstante a relevância dos direitos à vida e à integridade física da população LGBTI, até mesmo por serem pressupostos ao gozo de outros direitos, a autoestima também é de grande importância para o salutar convívio em sociedade. Como bem recorda Rawls (1971, p. 64), é o seu bem primário mais valioso. Desta forma, para que o indivíduo possa participar das deliberações de formação da vontade do Estado Democrático, em pleno exercício de suas capacidades políticas, é fundamental que detenha o adequado reconhecimento pelos demais, sem ofensas vexatórias ou práticas de degradação social. Ademais, é preciso que tenha acesso ao mercado de trabalho.

Como sugerem os Princípios de Yogyakarta³², as pessoas com distintas orientações sexuais e identidades de gênero precisam gozar de capacidade

³¹ Em 01 de março de 2018, o STF reconheceu, no julgamento da ADI 4275, a possibilidade de pessoas transgênero realizarem a alteração de prenome e sexo no Registro Civil, sem a necessidade de procedimento cirúrgico de redesignação sexual ou de tratamentos hormonais ou patologizantes. Mais tarde, em 15 de agosto de 2018, aplicou-se o entendimento fixado na precitada ADI ao RE 670.422, com repercussão geral reconhecida. Nesta oportunidade, o Plenário do STF reafirmou o direito de alteração do registro civil por pessoas transgênero diretamente pela via administrativa, sendo dispensada a cirurgia de transgenitalização para tal.

³² Os Princípios de Yogyakarta traduzem recomendações dirigidas aos Estados nacionais, fruto de conferência realizada na Indonésia, em novembro de 2006, sob coordenação da Comissão Internacional de Juristas e do Serviço Internacional de Direitos Humanos.

jurídica em todas as esferas de suas vidas. A orientação sexual e a identidade de gênero autodefinidas são partes fundamentais de sua personalidade e uma das facetas mais relevantes de sua autodeterminação, dignidade e liberdade.

A ausência de dados e de leis, mesmo diante do cenário de violência e de vulnerabilidade ao qual as pessoas trans estão expostas, reforça o retrato de omissão, preconceito e exclusão social, viabilizado e protegido pelo sistema jurídico nos pontos de complacência institucional. Essa visão, portanto, contextualiza e norteia a atual discussão sobre o direito fundamental ao trabalho e à inclusão social da população trans.

Estima-se que apenas 0,02 % das travestis e mulheres trans brasileiras encontram-se cursando ensino superior; 72 % não cursaram o ensino médio, ao passo que 56 % não completaram o ensino fundamental³³. Essa situação ocorre em consequência do processo de segregação escolar e gera uma defasagem de inserção formal no mercado de trabalho e na qualificação profissional causada puramente pela exclusão social (BERNARDO; SOUZA, 2014, p. 172). Logo, um dos primeiros locais públicos de identidade trans a ser evidenciado é, inequivocamente, a escola.

O acesso à educação não-binária é um desdobramento da percepção de direito à educação igualitária, bem como desdobramento do reconhecimento do direito da pessoa ao reconhecimento civil segundo seu gênero de identidade. Sem essa garantia, não há efetividade no acesso à educação por parte da população trans.

A Emenda Constitucional (EC) n. 59 de 2009 alterou o Sistema Nacional de Educação, ensejando em 2010 uma intensa deliberação sobre as metas e propostas para um novo Plano Nacional de Educação (PNE). O plano de vigência era de 10 anos e entre os temas das deliberações houve a inclusão de dois eixos relevantes para a presente discussão.

O primeiro é um eixo de metas para “Democratização do Acesso, Permanência e Sucesso Escolar” (BRASIL, 2010, s.p.) que remetia explicitamente à:

[...] democratização do acesso e das condições de permanência adequadas aos/às estudantes no tocante à diversidade

³³ Dados contidos no relatório do Projeto Além do Arco-Iris/AfroReggae (citado por ANTRA, 2021, p. 45).

socioeconômica, étnico-racial, de gênero, cultural e de acessibilidade, de modo a efetivar o direito a uma aprendizagem significativa, garantindo maior inserção cidadã e profissional ao longo da vida (BRASIL, 2010, s.p.).

E um segundo eixo, tratando do “reconhecimento e valorização da diversidade, com vistas à superação das desigualdades sociais, étnico-raciais, de gênero e de orientação sexual bem como atendimento aos deficientes [...]”, entre os pilares da diretriz no que tangencia ao “papel do Estado na garantia do direito à educação de qualidade: organização e regulação da educação nacional” (BRASIL, 2010, s.p.).

Essas transcrições explicitam o compromisso específico do Estado com relação ao dever de democratização escolar em relação as pluralidades dos estudantes, inclusive em termos de gênero.

Referente às dificuldades encontradas para o acesso ao mercado de trabalho, a dignidade da pessoa humana no âmbito do direito do trabalho, deveria atuar como parâmetro mínimo a ser observado pelo Estado dentro das relações empregatícias, sobretudo no caso dos transgêneros, que já possuem uma carga de estigmatização desde a infância. Contudo, levando em consideração que o trabalho humano é posto à venda a um terceiro, que em suma possui predominantemente a busca do lucro e do crescimento econômico, muitas vezes este trabalho deixa de ser visto sob a perspectiva da dignidade humana, e passa a ser considerado apenas como um meio de subsistência da sociedade (LUKÁCS, 1979, p. 87).

Como é sabido, muitas pessoas sofrem com violações dos seus direitos e garantias fundamentais em todo o mundo. Esta constatação somente tende a se agravar quando se fala em orientação sexual e identidade de gênero, principalmente no âmbito laboral. Isto porque este grupo de indivíduos tem sido alvo frequente de discriminações. Como exemplo, citam-se: a dificuldade de acesso ao emprego, os obstáculos enfrentados quando se objetiva conseguir promoções dentro do ambiente de trabalho e as frequentes dispensas de cunho discriminatório.

É importante salientar que está em trâmite no Congresso Nacional o Projeto de Lei do Senado (PLS 134/2018) que propõe o Estatuto da Diversidade Sexual e de Gênero, de autoria da Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa. O texto prevê a regulamentação quanto à proteção ao trabalho.

Nas disposições do Capítulo XI, em seu art. 65º, encontra-se a vedação, restrição ou dificuldade de promoção no serviço privado ou público, devido à orientação sexual ou identidade de gênero do profissional. O art. 66 estabelece ser proibido demitir empregado motivado por discriminação direta ou indireta, devido a sua identidade de gênero. Já o art. 67 dispõe que constitui discriminação estabelecer diferenças salariais entre trabalhadores que exerçam as mesmas funções devido a sua identidade de gênero.

Estes são apenas alguns dos muitos direitos que os transgêneros passariam a ter caso o PLS fosse aprovado pelo Congresso Nacional. Atualmente, não há na lei trabalhista previsão expressa do direito à identidade de gênero, embora esta seja uma realidade social inegável, que por vezes é ignorada pelo ordenamento jurídico. Nessa senda, quando é necessária a utilização da legislação para proteção desses trabalhadores, é preciso recorrer à hermenêutica para dar interpretação extensiva ao termo “sexo” e, conseqüentemente, suprir as lacunas legislativas (CUNHA, 2015, p. 93).

O elevado índice de desemprego de mulheres trans pode ser explicado pela exclusão familiar e baixo nível de instrução profissional. Estima-se que 13 anos seja a média de idade que os travestis e mulheres trans são expulsas de seus lares pelos seus próprios pais. Ademais, apenas cerca de 0,02 % conseguem cursar uma universidade, 72 % não concluíram sequer o ensino médio e 56 %, o ensino fundamental. Segundo Benevides e Nogueira (2020, p. 32), isto ocorre ainda na infância e adolescência, devido à exclusão escolar, o que posteriormente, gera um óbice para a inserção no mercado formal de trabalho, devido à ausência de qualificação.

De acordo com Peres (2009, p. 237-238), a discriminação e a violência que este grupo sofre inicia-se na infância e interfere de forma direta no desenvolvimento de suas personalidades, principalmente em diversos aspectos sociais. O autor relata que, ao chegar na escola, aquele aluno já sofreu dentro do ambiente familiar e social com a estigmatização, simplesmente por não pertencer ao padrão imposto socialmente. Por sua vez, isso coaduna para a sua fragilização perante outras dificuldades que venha a sofrer dentro do ambiente escolar, ocasionando inclusive o abandono. Todo este cenário torna-se um círculo vicioso que contribui para a marginalização deste grupo, tendo em vista a importância do estudo na sociedade. Neste ínterim, na vida adulta, muitas

peças trans acabam sendo levadas à prostituição como único meio de sobrevivência, limitando assim, a sua socialização e oportunidades de crescimento.

Em relação ao mercado de trabalho dos homens trans, há uma dificuldade maior de dados ante à invisibilidade da condição identitária. De acordo com a ANTRA, a escolaridade desta população é inversamente proporcional à reduzida escolaridade das travestis e mulheres trans. Supõe-se que ao menos 80 % desse grupo populacional tenha conseguido concluir o ensino médio e represente o maior percentual de pessoas trans ocupando empregos formais, com índices que superam a 70 % (BENEVIDES; NOGUEIRA, 2019, p. 32).

Outro ponto importante da pesquisa foi a averiguação sobre a declaração da sexualidade para os demais funcionários da empresa. Segundo os dados levantados, 47 % dos entrevistados declaram a sua orientação sexual no trabalho, e 53 % não declaram ou declaram somente para algumas pessoas. Dentre essas pessoas, às quais são declaradas a orientação sexual, 90 % são colegas de igual nível hierárquico, 32 %, chefe ou superior imediato, 2 %, gestores de Recursos Humanos. No entanto, aqueles que não declaram a sua sexualidade alegam que não o fazem por falta de intimidade; por não sentirem necessidade de expor sua vida pessoal; por medo de discriminação/demissão; ou por receio de surgir dúvidas sobre a sua capacidade profissional (SANTA CRUZ; FRANÇOLIN; SOLDATELLI, 2015, p. 28).

Quanto à discriminação por orientação sexual no ambiente de trabalho, 40 % dos entrevistados alegam que já sofreram com essa modalidade de preconceito. Eles ressaltaram que as principais situações foram piadas sem consentimento por superiores ou colegas. Ademais, também houve distanciamento dos colegas, que passaram a evitar contato, além de fofocas, assédio moral e exposição por colegas, seguida de pedido de demissão (SANTA CRUZ; FRANÇOLIN; SOLDATELLI, 2015, p. 29).

Em relação à conduta das empresas, constatou-se que 38 % têm suas restrições referentes à contratação de pessoas com orientação homossexual; 60 % não difundem o respeito aos LGBTs; 30 % responderam que o assunto é tratado no âmbito corporativo; e 10 % disseram que suas empresas possuem ações efetivas com esse foco. Por fim, 54 % das empresas pesquisadas acredita que a discriminação exista no ambiente de trabalho, mesmo que de forma velada

(SANTA CRUZ; FRANÇOLIN; SOLDATELLI, 2015, p. 29).

Este problema relacionado ao Direito do trabalho, também está intimamente ligado a normas e princípios de direitos humanos (COMÉRIO, 2019, p. 39) demandando a execução de políticas públicas, dentre as quais cita-se a reserva de cotas em concursos públicos, que será abordado a seguir.

4. A IMPORTÂNCIA DA RESERVA DE COTAS PARA PESSOAS TRANSGÊNEROS

Pelo exposto na seção anterior, constata-se que ainda é possível perceber como uma das suas principais conclusões o fato de os indivíduos trans serem submetidos a um grau de discriminação elevado, inclusive se comparado aos outros membros das categorias LGBTI, seja no momento da pré-contratação ou durante a vigência do contrato de Trabalho.

É importante, pois, a inclusão social das pessoas que não estão inseridas no padrão binário de gênero, eis que “a percepção da existência de pessoas que extravasam da arrumação binária a que se aludiu, e da segregação que vivenciam torna clara pelo menos a conveniência da respectiva categorização, isto é, no que importa o direito Antidiscriminação” (ROUXINOL, 2017, p. 188). Assim, é imprescindível reconhecer que existe neste grupo características que o coloca em posição de vulnerabilidade, demandando por medidas de responsabilidade do direito, mediante a tutela antidiscriminatória, para fins de efetivação dos seus direitos fundamentais.

Uma ação afirmativa possível e que se acredita que pode se mostrar eficaz na proteção do direito ao trabalho das pessoas transgênero é a reserva de cotas em concursos públicos.

A Constituição impõe o concurso público como condição para a investidura em emprego público, de qualquer nível, contendo a ressalva para cargos em que for autorizada a livre nomeação e exoneração. Obedecendo ao que a CRFB/1988 dispõe em seu art. 37, inc. II, em relação a forma de investidura de cargos ou empregos públicos:

[...] A contratação em cargo público depende da aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos de acordo com a forma prevista em lei, executando o cargo em comissão declarada de livre nomeação e exoneração.

Tendo a validade de até dois anos, podendo ser prorrogado por igual período somente uma vez (SPITZCOVSKY, 2013, p. 230).

A admissão por concurso público faz com que haja a continuidade na prestação de serviços públicos independentemente do agente político e do partido ou à administração pública a qual pertença. Sendo o concurso público de provas e títulos a forma mais democrática e igualitária dos cidadãos ao exercício de cargo ou emprego público.

Assentada a ideia de que o concurso público é o melhor e o mais legítimo instrumento de seleção dos servidores públicos (além de ser a regra imposta constitucionalmente), convém que sejam oferecidas algumas sugestões para aperfeiçoamento dos processos seletivos, tendo em vista que também se pode afirmar que o atual modelo, em que pese representar um grande avanço no tocante à universalização e impessoalidade do acesso à função pública, ainda carece de melhorias a fim de que se torne uma ferramenta plenamente adequada à escolha dos mais aptos para exercício dos cargos públicos.

Assim, tal como já ocorre com as mulheres e transexuais na política, pessoas negras e deficientes nas universidades e concursos públicos, é desejável que seja implementada uma política de cotas que assegure proteção também às pessoas trans no mercado de trabalho, o que pode ser feito pela reserva de cotas em concursos públicos para este segmento populacional.

Como define Macedo (2014, p. 207), as cotas de gênero³⁴ nas candidaturas proporcionais passou a ser uma condição coletiva de elegibilidade, sob a forma de verdadeira ação afirmativa promovida pelo Estado com o objetivo de assegurar o progresso adequado de grupos que necessitem de proteção, por meio de medidas necessárias e aptas a proporcionar a tais grupos ou indivíduos igual gozo ou exercício de direitos humanos e liberdades fundamentais.

Sobre o assunto, o TSE em 2017 foi chamado a se manifestar sobre a forma como essas pessoas deveriam ser incluídas nos percentuais previstos no art. 10, § 3º, da Lei nº 9.504/1997. A principal dúvida na consulta formulada pela

³⁴ Macedo (2014) questiona se seria correto admitir a inclusão de transgêneros e travestis na cota prevista em lei para a candidatura de mulheres a cargos políticos e se esta inclusão não iria reduzir o espaço ao gênero feminino ou mesmo implicaria fraudes que perpetuariam a predominância masculina, como o uso de transgêneros ou travestis como “laranjas” para atingir a cota de 30 % de mulheres para o deferimento do Demonstrativo de Regularidade de Atos Partidários - DRAP.

senadora Maria de Fátima Bezerra (PT/RN)³⁵ consistia em perquirir se homens e mulheres trans e travestis deveriam ser contabilizados nas cotas segundo seu sexo biológico ou gênero, ou seja, consoante sua própria autoidentificação com o masculino ou o feminino. Também foram apresentados questionamentos afetos ao uso do nome social pelo(a) candidato(a), inclusive nas urnas.

Em votação unânime, o TSE assentou que a construção do gênero é um acontecimento sociocultural que demanda uma abordagem multidisciplinar com vistas a compatibilizar uma realidade ainda muito marcada por intolerâncias e estereótipos – normalmente de motivação moral e religiosa – aos valores e às garantias constitucionais. Destacou, ainda, ser necessário avançar e aderir a medidas que espelhem respeito à diversidade, pluralismo, subjetividade e à individualidade, sendo estas expressões do princípio supremo da dignidade da pessoa humana. Nessa linha, registrou que o fim social a que se dirige a lei é a superação da desigualdade de gênero, não das diferenças entre os sexos.

Quanto aos termos da consulta, decidiu o TSE que, para os fins do art. 10, § 3º, da Lei 9.504/1997, deve compor a cota feminina as pessoas que se identificarem como mulher, transgênera (incluída nessa categoria as travestis) ou cisgênera, ou como homem, transgênero ou cisgênero, não sendo relevante sua opção sexual, em similitude com seu autorreconhecimento. Esta autodeclaração de gênero precisa ser externada quando do alistamento eleitoral ou na ocasião em que forem atualizados os dados do cadastro eleitoral, ou seja, no máximo até 150 dias antes das eleições, nos termos do art. 91, *caput*, da Lei 9.504/1997.

Referente à reserva de cotas em concursos públicos, cita-se primeiramente a Resolução do Ministério Público do Trabalho (MPT) nº 198/2022, que no § único do art. 3º prevê a reserva de vagas, não apenas para pessoas com deficiência (PcD), negros, indígenas e quilombolas, mas também para transgêneros (BRASIL, 2022, s.p.).

Por sua vez, o art. 19 da mesma resolução prevê um Conselho Superior do MPT para assistir os beneficiários da reserva de vagas, valendo-se das respectivas equipes: “I - Equipe Multiprofissional para Pessoas com Deficiência; II -Equipe para Promoção da Diversidade Étnico-Racial; e III -

³⁵ Consulta 0604054-58.2017.6.00.0000.

Equipe para Inclusão de Pessoas Transgênero” (BRASIL, 2022, s.p.).

No mesmo sentido dispôs a Deliberação nº 400/2022 da Defensoria Pública (DP) do estado de São Paulo, que previu em seu art. 1º a reserva de 2 % das vagas às pessoas trans, além de 5 % PcD, 12,5 % para mulheres vitimadas pela violência doméstica e 30 % a negros e indígenas. Tal reserva de vagas terá duração de 10 anos, podendo ser renovada por igual prazo sucessivamente se as desigualdades persistirem (art. 4º). Trata-se, porém, de reserva de vagas facultativa, devendo o candidato informar a sua condição no momento da inscrição (art. 5º) (SÃO PAULO, 2022, s.p.).

No que concerne à comprovação da condição de pessoa trans, o art. 6º, inc. IV da deliberação nº 400/2022 prevê que é necessária a autodeclaração no momento em que for feita inscrição, além de procedimento de análise com vistas à ratificação pela Presidência da Banca Examinadora, após haver a manifestação da Comissão Especial responsável (SÃO PAULO, 2022, s.p.).

Complementarmente, os §§ 2º, 4º e 6º do art. 8º da mesma deliberação dispõe que nos concursos para a DP, será instituída uma Comissão Especial de Heteroidentificação para aqueles que se candidatarem às vagas para transgêneros, sendo esta Comissão consultiva, não remunerada e constituída por Defensor(a), que deverá presidi-la, assessorado por três pessoas de notório conhecimento na área, recomendadas ao Conselho Superior pela Presidência da Banca Examinadora (SÃO PAULO, 2022, s.p.).

Já o art. 9º, inc. III dispõe sobre os elementos que devem ser considerados (um ou mais) na identificação das pessoas trans, a saber: a) o reconhecimento social, mudança corporal e/ou social de identidade de gênero; b) a apresentação da certidão de nascimento e/ou outros documentos contendo o nome social, ou outros meios possíveis de prova, vedados os que levem à patologização da pessoa trans; e c) entrevista com o intuito de ouvir o relato do candidato sobre a sua transição de gênero, caso a Comissão julgue necessário (SÃO PAULO, 2022, s.p.).

Por fim, cita-se o Decreto nº 56.229/2021 do Rio Grande do Sul, que já em seu art. 1º dispõe sobre a ação afirmativa prevendo a reserva de vagas para pessoas trans, juntamente com PcD, negros e indígenas no âmbito dos concursos públicos e processos seletivos visando à contratação por prazo determinado para suprir uma necessidade temporária de interesse público nos

órgãos que integram a administração pública direta e indireta desta unidade federativa (RIO GRANDE DO SUL, 2021, s.p.).

O percentual de vagas está previsto no art. 2º, inc. III, sendo na proporção de 1 % do total de vagas ofertadas para cada carreira, cargo ou emprego isoladamente previstos no edital do concurso público ou processo seletivo, desde que o número de candidatos aprovados, nos termos do § 2º seja igual ou superior a 3. Ainda, após atingida a quantidade de vagas previstas nos §§ 1º a 4º deste mesmo dispositivo legal, deverá ser reservada uma vaga para cada um dos segmentos populacionais, independentemente de ser atingido o percentual assegurado para cada grupo, de maneira que, nas primeiras 9 nomeações, deverá ser reservada no mínimo uma vaga para cada grupo ao qual destinar-se a ação afirmativa (RIO GRANDE DO SUL, 2021, s.p.).

Tal como se observa na deliberação nº 400/2022 do estado de São Paulo, também no Rio Grande do Sul deve ser constituída uma Comissão Especial de Heteroidentificação com vistas a atestar a veracidade declaração do candidato, o que se observa pela leitura do art. 30, incisos e parágrafos do Decreto nº 56.229/2021 (RIO GRANDE DO SUL, 2021, s.p.).

Por fim, o art. 31 do aludido Decreto reconhece às pessoas trans o direito de, junto à administração pública estadual, fazer uso de seu nome social, tal como dispõe o Decreto nº 48.118/2011, independentemente de averbação em registro civil.

Tais ações afirmativas que instituem as cotas para pessoas trans em alguns estados brasileiros (embora já venham sendo adotadas em várias universidades do Brasil³⁶), embora ainda tímidas, chega em bom momento, pois significam os primeiros passos rumo à inclusão social deste segmento populacional no mercado de trabalho, contribuindo para minorar as desigualdades e ampliar o acesso de pessoas trans a cargos públicos.

³⁶ Como exemplo, citam-se: Universidade Federal de Alagoas (UFAL), Universidade Federal do Amazonas (UFAM), Universidade Federal da Bahia (UFBA), Universidade Federal de Brasília (UFB), Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRS), Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), Universidade Federal de Pernambuco (UFPE), Universidade Estadual de Brasília (UNESB), Universidade Estadual do Amazonas (UEAM), Universidade Estadual de São Paulo (UNESP), Universidade de São Paulo (USP), dentre outras. Destaque-se que mesmo nas universidades que aderiram às cotas para transexuais e pessoas trans, não são em todas que a reserva se estende a todos os cursos. A maioria prevê as cotas para os cursos de Pós-Graduação (FALBO, 2022, s.p.).

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esse artigo analisou a dificuldade de ingresso de pessoas trans em concursos públicos no Brasil.

Foi visto que a omissão quanto à regulação dos efeitos jurídicos da transexualidade e do não-binarismo no Brasil é um fato que chama atenção, vez que a proteção a este grupo populacional ainda é muito tímida. Como consequência, há um cenário de invisibilidade social destes indivíduos perante o Estado e a sociedade. Diante da insuficiência de legislação, que corrobora para o aumento da intolerância e ausência de proteção, criando-se um círculo vicioso e sem fim, que dificulta o acesso ao emprego e leva as pessoas trans, muitas vezes, à prostituição, local onde sua vulnerabilidade somente tende a aumentar.

A partir dos estudos doutrinários neste artigo empreendidos, foi possível perceber que o ordenamento jurídico ainda abarca escassos recursos de acesso aos direitos fundamentais no que atine aos transexuais, travestis e todas as demais que também desafiam o tradicional modelo binário de definição de gênero, notadamente no direito ao trabalho, ao qual se destina a política pública de reserva de vagas, que embora de grande relevância, atualmente é prevista apenas em São Paulo (Deliberação nº 400/2022) e Rio Grande do Sul (Decreto nº 56.229/2021), além de vir prevista pontualmente na Resolução do MPT nº 198/2022.

Percebe-se a situação de vulnerabilidade social e jurídica na qual se inserem essas pessoas e, mais ainda, registra-se a inércia institucional em adotar medidas legais e executivas que possam, de fato, tutelar de forma adequada esse grupo de pessoas, beneficiando-o com ações afirmativas que lhes facilitem o acesso a cargos públicos, sendo essa uma forma de incluir este grupo populacional no mercado de trabalho.

Entende-se que o direito à identidade de gênero, mesmo que não esteja expressamente previsto no ordenamento jurídico, pode ser construído a partir de princípios constitucionais, tais como a dignidade da pessoa humana, igualdade e liberdade. É justamente nesta seara, que se encontram as normas que visam à reserva de vagas em concursos públicos, a fim de conceder às pessoas trans o seu direito à igualdade e à não-discriminação, para que possam ser efetivamente incluídas na sociedade.

Sem perder de vista o cenário nacional de transfobia e discriminação no qual se insere o grupo populacional abordado nesse artigo, encerra-se o presente trabalho com uma perspectiva otimista. Em linhas gerais, foi possível enxergar as esparsas iniciativas de reserva de cotas em concursos públicos para pessoas transgêneros como uma mudança no paradigma de invisibilidade e de marginalização social e institucional em que vivem essas pessoas, inaugurando um padrão que, espera-se seja seguido por todas as unidades da federação.

Acredita-se na construção coparticipativa de uma realidade jurídica na qual a população trans tenha acesso aos mesmos direitos resguardados à população *cis*. Um contexto jurídico social no qual as identidades de gênero possam coexistir sem necessidade de normatização e de normalização. Um ordenamento que consiga assegurar todas as manifestações pessoais sem necessidade de judicialização de demandas existenciais. Um paradigma no qual pessoas (*cis* ou *trans*) tenham direito à autodeterminação corporal e autopercepção de gênero e ao pleno exercício de seus direitos fundamentais.

Por fim, percebe-se que apenas uma reforma legislativa não será suficiente para que os transgêneros sejam percebidos pela sociedade como seres humanos dotados de direitos e de dignidade, em todos os segmentos sociais. Demanda-se, desta forma, conscientização política, social e, principalmente, aperfeiçoamento da empatia, solidariedade e respeito, considerando que a estigmatização do “diferente” emana de grave falha de caráter advinda dos defasados conceitos patriarcais.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Guilherme; MURTA, Daniela. Reflexões sobre a possibilidade da despatologização da transexualidade e a necessidade da assistência integral à saúde de transexuais no Brasil. **Sexualidad, Salud y Sociedad**, Rio de Janeiro, n. 14, ago., 2013. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S1984-64872013000200017>. Acesso em: 17 Fevereiro 2023.

ARÁN, Márcia; ZIDHAFT, Sérgio; MURTA, Daniela. Transexualidade: corpo, subjetividade e saúde coletiva. **Revista Psicologia e Sociedade**, Porto Alegre, v. 20, n.1, jan./abr., 2008. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0102-71822008000100008>. Acesso em: 17 Fevereiro 2023.

ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE TRAVESTIS E TRANSEXUAIS – ANTRA.
Dossiê: assassinatos e violências contra travestis e transexuais brasileiras em 2020. Brasília: Distrito Drag, ANTRA, 2021, p. 45. Disponível em: <https://antrabrasil.files.wordpress.com/2021/01/dossie-trans-2021-29jan2021.pdf>. Acesso em: 17 Fevereiro 2023.

BEAUVOIR, Simone de. **O segundo sexo**. Tradução de Sérgio Milliet. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1980.

BENEVIDES, Bruna G.; NOGUEIRA, Sayonara Naider Bonfim Nogueira.
Dossiê Assassinatos e violência contra travestis e transexuais brasileiras em 2019. São Paulo: Expressão Popular, ANTRA, IBTE, 2020. Disponível em: <https://antrabrasil.files.wordpress.com/2020/01/dossic3aa-dos-assassinatos-e-da-olc3aancia-ancia-tra-soas-trans-em-2019.pdf>. 2019.pdf. Acesso em: 17 de fevereiro de 2023.

BERNARDO Marcia Hespanhol; SOUZA, Heloisa Aparecida de.
Transexualidade: as consequências do preconceito escolar para a vida.
Bagoas Estudos gays: gêneros e sexualidades, v. 8, n. 11, p. 157-175, 2014.

BRASIL. Conferência Nacional de Educação - CONAE. **Documento Final**. 2010. Disponível em: http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:2efke2sU5A4J:conae.mec.gov.br/images/stories/pdf/pdf/documentos/documento_final_sl.pdf+&cd=1&hl=pt-BR&ct=clnk&gl=br. Acesso em: 17 Fevereiro 2023.

BRASIL. Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos. **OMS retira transexualidade da lista de doenças e distúrbios mentais**. 22.06.2018. Disponível em: <https://www.gov.br/mdh/pt-br/assuntos/noticias/2018/junho/organizacao-mundial-da-saude-re-tira-a-transexualidade-da-lista-de-doencas-e-disturbios-mentais>. Acesso em: 17 Fevereiro 2023.

BRASIL. Ministério Público do Trabalho. **Resolução do MPT nº 198/2022**. Estabelece normas sobre o concurso para ingresso na carreira do Ministério Público do Trabalho, revoga a Resolução CSMPT nº 143, de 27 de abril de 2017, e dá outras providências. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/diarios/documentos/1570658232/resolucao-n-198-12-07-2022-do-dou>. Acesso em: 17 de fevereiro de 2023.

BUTLER, Judith. **Problemas de gênero:** feminismo e subversão de identidade. 17 ed. Tradução de Renato Aguiar. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2019.

CÉSAR, Maria Rita de Assis; ALTMANN, Helena. Apresentação do dossiê, intitulado Gênero, Sexualidade e Educação: novas cartografias, velhos problemas. **Educação em Revista**, n. 35, 2009. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/S0104-40602009000300002>. Acesso em: 17 de fevereiro de 2023.

COMÉRIO, Murilo Siqueira. **A Tutela Antidiscriminatória dos (as) Trabalhadores Trans**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019.

CONSELHO FEDERAL DE MEDICINA - CFM. **Resolução nº 1.955/2010**. Dispõe sobre a cirurgia de transgenitalismo e revoga a Resolução CFM nº 1.652/02. Disponível em: <https://direito.mppr.mp.br/arquivos/File/3resolucaoCFM1955.pdf>. Acesso em: 17 fevereiro 2023.

CORBO, Wallace; DANTAS, Alexandre. O direito à alteração registral de transexuais não submetidos à cirurgia de transgenitalização e a jurisprudência fluminense. **Revista dos Tribunais**, v. 6, p. 55-71, 2014.

CUNHA, Leandro Reinaldo da. **Identidade e Redesignação de Gênero**. Aspectos da personalidade, da família e da responsabilidade civil. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2015.

FALBO, Luciano. **Pós-graduações abrem caminhos para política de cotas para trans**. 29.01.2022. Disponível em: <https://www.acritica.com/educacao/pos-graduac-es-abrem-cami-nhos-para-politicas-de-cotas-para-trans-1.1401>. Acesso em: 18 de fevereiro de 2023

GRAU, Jordi Mas. Del transexualismo a la disforia de género en el DSM. Cambios terminológicos, misma esencia patologizante. **Revista Internacional de Sociologia**, Barcelona, v. 75, n. 2, 2017. Disponível em: <https://revintsociologia.revistas.csic.es/index.php/revintsociologia/article/view/673>. Acesso em: 17 fevereiro 2023.

GRUPO GAY DA BAHIA. **Pessoas LGBT mortas no Brasil**. Relatório 2018. Disponível em: <https://homofobiamata.files.wordpress.com/2017/12/relatorio-2081.pdf>. Acesso em: 17 Fevereiro 2023.

JESUS, Jaqueline Gomes de. **Orientações sobre identidade de gênero: conceitos e termos**. Brasília: Escritório de Direitos Autorais da Fundação Biblioteca Nacional – EDA/FBN, Registro EDA/FBN, nº 563034, Livro 1074, Folha 91, 2013. Disponível em: [https://www.diversidadesexual.com.br/wp-content/uploads/2013/04/G_%C3_%8ANERO-CON CEITOS-E-TERMOS. pdf](https://www.diversidadesexual.com.br/wp-content/uploads/2013/04/G_%C3_%8ANERO-CON%20CEITOS-E-TERMOS.pdf). Acesso em: 17 Fevereiro 2023.

LUKÁCS, George. **Ontologia do Ser Social: Os Princípios Ontológicos Fundamentais de Marx**. São Paulo: Lech, 1979.

MACEDO, Elaine Harzheim. A cota de gênero no processo eleitoral como ação afirmativa na concretização de direitos fundamentais políticos: tratamento legislativo e jurisdicional. **Revista da Ajuris**, v. 41, p. 205-243, 2014.

NAÇÕES UNIDAS. Nota Informativa. **Unidos e Iguais**. Disponível em: https://unfe.org/sys tem/unfe-91-Portugese_TransFact_FINAL.pdf?platform=hootsuite. Acesso em: 17 Fevereiro 2023.

NÓBREGA, Monnizia Pereira; SOUSA Marília Gomes Barbosa Ferreira de. Transexualidade: análise dos reflexos jurídicos na esfera civil decorrentes da readaptação sexual. In. BAHIA, Alexandre Gustavo Melo Franco; COSTA, Fabrício Veiga; GOMES, Magno Federici (Orgs.). **Gênero, sexualidade e direitos fundamentais para além do binarismo**. Porto Alegre: Editora Fi, 2019. p. 130.

ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DA SAÚDE – OMS. **OMS retira a transexualidade da lista de doenças mentais**. Nações Unidas Brasil, 06/06/2019. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/oms-retira-a-transexualidade-da-lista-de-doencas-mentais/>. Acesso em: 17 Fevereiro 2023.

PEDRA, Caio Benevides. **Direitos LGBT: A LGBTfobia estrutural na arena jurídica**. 169 f. 2018. Dissertação (Mestrado em Direito). Belo Horizonte, Universidade Federal Federal de Minas Gerais. Programa de Pós-graduação da Faculdade de Direito e Ciências do Estado, 2018.

PERES, William Siqueira. Cenas de Exclusão Anunciadas: travestis, transexuais, transgêneros e a escola brasileira. In: JUNQUEIRA, Rogério Diniz. (Org.). **Diversidade Sexual na Educação: problematizações sobre homofobia nas escolas**. Brasília: Ministério da Educação, UNESCO, 2009, p. 237-238.

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

RAMSEY, Gerald. **Transexuais: perguntas e respostas**. Trad. Rafael Azize. São Paulo: Summus, 1998

RAWLS, John. **A theory of justice**. Cambridge: The Belknap Press of Harvard University Press, 1971.

REIS, Toni. **Manual de Comunicação LGBTI+**. 2. ed. Curitiba: Aliança Nacional LGBTI/GayLatino, 2018.

RIO GRANDE DO SUL. **Decreto nº 56.229, de 7 de dezembro de 2021**. Dispõe sobre a ação afirmativa de reserva de vagas para as pessoas com deficiência, para as pessoas trans, para as pessoas negras e para as pessoas integrantes dos povos indígenas no âmbito dos concursos públicos para o provimento de cargos efetivos e empregos públicos, bem como nos processos seletivos para a contratação por tempo determinado para atender necessidade

temporária de excepcional interesse público no âmbito dos órgãos e entidades integrantes da administração pública direta e indireta do Poder Executivo do Estado do Rio Grande do Sul. Disponível em:
http://www.al.rs.gov.br/legis/M010/M0100099.asp?Hid_Tipo=TEXT0&Hid_TodasNormas=72239&hTexto=&Hid_IDNorma=72239. Acesso em: 17 de fevereiro de 2023.

ROUXINOL, Milena Silva. Discriminação em razão da identidade de gênero (em contexto laboral). In: MÉNDEZ, Lourdes Mela; MARTÍNEZ, Silvia Fernández. **Los actuales câmbios sociales y laborales**: nuevos retos para el mundo del trabajo: Cambios sociales y nuevos retos para la igualdad y la salud: España, Portugal, Francia, Italia, Brasil. Bern: Peter Lang Ag, 2017. v. II, p. 188-189.

SANTA CRUZ, Daniel; FRANÇOLIN, Guilherme; SOLDATELLI, Jean. Demitindo o Preconceitos: por que as empresas precisam sair do armário. **Santo Caos**, 2015, p. 28. Disponível em: https://estudos.santocaos.com.br/de_mitindo_download/. Acesso em: 17 de Fevereiro de 2023.

SÃO PAULO. Conselho Superior da Defensoria Pública – CSDP. **Deliberação nº 400, de 27 de maio de 2022**. *Prevê reservas de vagas para ações afirmativas nos concursos e seleções públicas promovidos pela Defensoria Pública e altera as Deliberações CSDP nº 10, de 30 de junho de 2006, e nº 390, de 27 de agosto de 2021*. Disponível em: <https://apadep.org.br/2022/07/20/deliberacao-csdp-no-400-de-27-de-maio-de-2022/>. Acesso em: 17 de fevereiro de 2023.

SPITZCOVSKY, Celso. **Direito Administrativo**. 14. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2013. (Série Concursos Públicos)

SUTTER, Matilde Josefina. **Determinação e Mudança de Sexo**: aspectos médico-legais. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1993.

CAPÍTULO 03

DESAFIOS DE HUMANIZAÇÃO DO SISTEMA PRISIONAL BRASILEIRO: ANÁLISE SOBRE PESSOAS LGBTI+ PRIVADAS DE LIBERDADE

Bruna Roberta Wessner Longen

Mestre em Gestão em Políticas Públicas pela Universidade do Vale do Itajaí. Pós-graduada em Direito Penal pela UNIASSELVI e em Gestão em Segurança Pública pela UNIFACVEST.

Ricardo Stanziola Vieira

Professor nos cursos em Mestrado em Gestão em Políticas Públicas (PMGPP) e de Mestrado e Doutorado em Ciência Jurídica (PPCJ) da Universidade do Vale do Itajaí- Univali.

1. INTRODUÇÃO

As escolhas da gestão pública interferem na vida das pessoas em sociedade. Isso também ocorre no sistema prisional, que nada mais é que um microambiente social e as escolhas feitas pela gestão, sobretudo no campo das capacitações aos servidores públicos, sejam iniciais ou continuadas, interfere diretamente na qualidade e desempenho dos serviços por eles prestados.

Quando o assunto é prisão, pensamentos são direcionados ao crescimento desenfreado dos grandes grupos faccionados nestes locais. Contudo, grupos minoritários de presidiários, que também compõe a estatística de pessoas privadas de liberdade, embora sejam pouco comentados no cenário midiático, não compõe a de grupos organizados que buscam reiteradamente firmar raízes negativas em estabelecimentos prisionais para buscar, de forma efetiva, maior número de aliados.

Ao se realizar um recorte temporal dos últimos dez anos, evidencia-se diversas pesquisas sobre o crime organizado no sistema prisional brasileiro. Porém, utilizando-se o mesmo recorte temporal, nota-se a escassez de estudos sobre as minorias que compõe esse mesmo sistema, bem como análises dos conhecimentos técnicos dos profissionais que atuam nessa área sobre o conjunto de normais procedimentais vigentes no país aplicados aos grupos vulneráveis, nesta pesquisa, especificamente sobre pessoas LGBTI+ privadas

de liberdade, demonstrando-se uma emergente necessidade da colheita de informações que, posteriormente, poderão subsidiar contribuições para modelos de gestão do sistema prisional.

Nesse sentido, o Conselho Nacional de Justiça aprovou, em 02/10/2020, durante a 74ª sessão do Plenário Virtual, decisão que resultou nas Resoluções n. 3482 de 13/10/2020 e 3663 de 20/01/2021, determinando que pessoas lésbicas, gays, bissexuais, transsexuais, travestis ou intersexo (LGBTI) passem a ter a faculdade de escolha da unidade prisional (masculina ou feminina) a qual irão cumprir suas reprimendas, conforme autodeterminação de gênero.

O Ministro do Supremo Tribunal Federal (STF), Luís Roberto Barroso, ajustou os termos da sua decisão na medida cautelar deferida em junho de 2019, na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) n. 5274 e registrou que dois documentos juntados posteriormente acrescentaram importantes informações à instrução do processo, sinalizando uma notável evolução do entendimento do Poder Executivo quanto ao tratamento a ser conferido a transexuais e travestis identificados com o gênero feminino no âmbito do sistema prisional brasileiro.

Essa “notável evolução” diz respeito ao Relatório “LGBTI nas prisões do Brasil: diagnóstico dos procedimentos institucionais e experiências de encarceramento”⁵, do Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos. A inédita pesquisa, que gerou o relatório supracitado, publicada em 05/02/2020, mostrou ser uma prática comum nas unidades prisionais masculinas, que travestis e mulheres transsexuais sejam tratadas como homens, sendo forçadas a cortar o cabelo, usar roupas masculinas, não terem o nome social respeitado e não terem acesso à terapia hormonal.

Gustavo Passos, consultor sobre a promoção dos direitos LGBTI+ no Ministério da Mulher, Família e dos Direitos Humanos e coordenador do estudo que gerou o relatório, visitou pelo menos uma unidade prisional em cada um dos Estados e Distrito Federal e entrevistou 131 pessoas LGBTI+ privadas de liberdade em todo o Brasil, constatando a vulnerabilidade deste grupo à violência e aos efeitos do sistema prisional brasileiro.

Após, sabendo que a população LGBTI+ requer atenção quanto à prevenção de todos os tipos de violência, tratamento e cuidados específicos, o Departamento Penitenciário Nacional (DEPEN) também instituiu normas

procedimentais quanto à custódia de pessoas LGBTI+ no sistema prisional brasileiro.

O presente artigo é direcionado nesse contexto e buscou avaliar o conhecimento técnico dos policiais penais sobre a existência e aplicabilidade desses documentos normativos que regulamentam os procedimentos adequados à execução penal de pessoas LGBTI+ privadas de liberdade e que atendem aos regramentos internacionais e nacionais, bem como às recentes decisões das Cortes Superiores sobre o tema, vinculantes a toda administração pública.

2. MINORIAS DO CÁRCERE: AS PESSOAS LGBTI+ PRIVADAS DE LIBERDADE

O direito das minorias revela-se indispensável para a compreensão aprofundada da construção histórica da igualdade, da eficácia no plano jurisdicional dos direitos fundamentais e das decisões proferidas a esse respeito (MARTINS; MITUZANI, 2011).

O termo “minorias” refere-se à categoria de pessoas diferenciadas da maioria social, não estando necessariamente ligada a um menor número em sociedade, mas sim a uma clara desvantagem social. Aquilo que grupos dominantes determinam como padrão e que não é seguido determina as minorias de cada lugar. Dito isso, denota-se que na estrutura cultural brasileira, as minorias da macro sociedade, sobretudo a população LGBTI+, também são as minorias no intra muros das unidades prisionais.

Falar de minorias é falar da multiplicidade de existências possíveis. É permitir que a diferença seja reconhecida e possa ser manifestada no espaço público (MARTINS; MITUZANI, 2011). E é por isso que se justifica a relevância de se estudar o autor do crime após a persecução penal, ou seja, no momento de ingresso no sistema prisional e, com isso, delimitar estratégias de atuação para que, no lapso temporal em que permanecer preso, a pena vá além de um mero castigo, de modo que o Estado possa atuar construtivamente na vida da pessoa custodiada, percebendo suas características, interpretando suas especificidades, projetando a não reincidência e a retomada de sentimentos

perdidos ou nunca obtidos por esses indivíduos.

Quem são as minorias do sistema prisional brasileiro? Para caminhar em direção a essa resposta de forma clara e precisa, necessário se faz pontuar as pessoas que não compõe o grande grupo de presidiários e, assim, tecer alguns comentários sobre suas particularidades, sobretudo a forma com que são alojadas e que são remanejadas nos estabelecimentos penais que, considerando as singularidades das estruturas de cada lugar, demonstram semelhanças estruturais entre celas e galerias.

Nesta esteira, evidencia-se a existência de uma organização informal dos presidiários de acordo com as dificuldades enfrentadas (CRAIG, 2006), os quais criam padrões para demonstrar sua autonomia, como por exemplo, a utilização de comunicações informais (BRAGA, 2008) e a criação de divisões entre seus pares nas galerias do ambiente prisional, intituladas de “convívio” e “seguro”.

O “convívio” é o local destinado à grande massa carcerária. Nele estão alojados integrantes de organizações criminosas e aqueles que, ainda que não sejam “batizados” nesses grupos, não atentam contra seu ordenamento.

Por sua vez, o “seguro” retrata o local destinado aos presos que não são aceitos no grande grupo, os quais correm perigo se postos com os demais presidiários do “convívio” (BIONDI, 2009), por não serem socialmente aceitos por eles. Dentre esses sujeitos, destacam-se pessoas pertencentes ao grupo LGBTI+, sobretudo o “grupo T”: mulheres transsexuais, homens transsexuais e travestis.

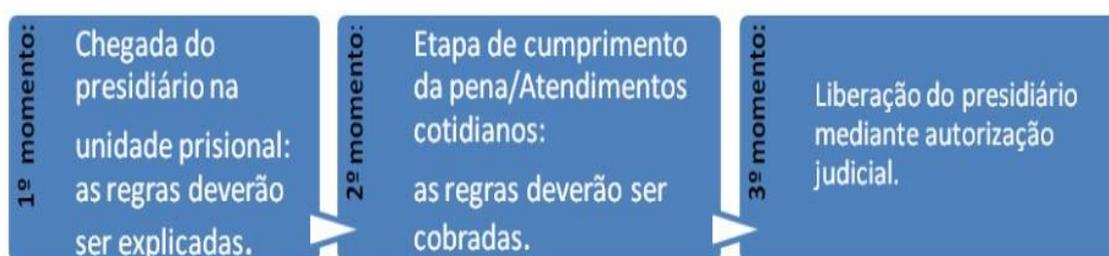
Para Dias (2011), tal população é excluída e o Estado é incapaz de lhes garantir sobrevivência física em todos os ambientes da prisão. A autora acrescenta que a remoção destes presidiários para estas celas específicas na estrutura do “seguro”, constata uma dupla segregação. Neste ponto, conclui-se que esses exemplos de condutas podem inferir que o indivíduo não é “sujeito homem”, dentro da ideologia dos presos pertencentes às organizações criminosas (LEITE, 2017).

Inferre-se a importância do acolhimento por parte da gestão à referida organização interna e informal, considerando que, caso isso não ocorra – ou ocorra de forma inadequada -, a possibilidade do aumento de conflitos é crescente.

Infere-se a importância das explicações das regras internas na chegada do presidiário na unidade, haja vista que caso isso não ocorra de forma efetiva, pode aumentar a possibilidade de conflitos nos relacionamentos interpessoais. Não saber dos seus direitos e deveres pode levar o presidiário a querer coisas que o Agente pode não poder atender. O terceiro momento se deduz que se dá por ocasião da liberação do presidiário da unidade prisional mediante autorização judicial (LEITE, 2017).

A Figura 1, abaixo, resume três momentos da comunicação interna num ambiente prisional, desde o ingresso da pessoa presa, até sua saída:

Figura 1: Os três momentos da comunicação interna em ambiente prisional.



Fonte: LEITE, 2017.

Historicamente, e de maneira geral, o ambiente prisional superlotado não oferece as condições mínimas para o cumprimento da pena (SALLA, 2006). Ao se analisar o propósito da privação de liberdade na Lei de Execução Penal brasileira, verifica-se como sendo, de um lado, efetivar as disposições de sentença ou decisão criminal e, de outro, proporcionar condições para a harmônica integração social do condenado, contudo, o Brasil ocupa o 3º lugar dos países com maior população carcerária no mundo, operando acima do limite de 100 % da ocupação segundo dados oficiais do Conselho Nacional de Justiça (2022). Perde apenas para Estados Unidos e Rússia, primeiro e segundo colocados, respectivamente, segundo estatísticas do World Prison Brief (2021).

Assim, estando distante da sua finalidade, torna-se a prisão um ambiente de encarceramento em massa, meramente punitivo. No encarceramento contemporâneo, a prisão é um espaço poroso da gestão, dentre outros, de pessoas e informações (GODOI, 2015).

Para as minorias do cárcere, pertencentes ao “seguro” e que ficam afastadas dos grandes grupos que se organizam para enfrentar as dificuldades enfrentadas com a superlotação, a situação é ainda mais complicada. Isso

porque alguns dos grupos que compõe às minorias carecem de demandas específicas e recursos escassos, como é o caso das mulheres transsexuais.

Para que se possa compreender como é a vida das pessoas LGBTI+ nas prisões, conversas e contatos diários com essas pessoas são indispensáveis. Por isso, objetivando entender a dinâmica do cumprimento de pena dessas pessoas, Nascimento, Marques e Osterne (2018) realizaram entrevistas reservadas com pessoas LGBTI+ aprisionadas.

Neste ponto, destaca-se a entrevistada Erika, travesti, 23 anos, a qual cumpria pena em regime fechado pela prática de roubo. Erika relatou que as bichas tinham que seguir a cartilha das facções: “Numa Babilônia, as bichas têm que estar no lugar delas. As bichas têm que se comportar como homem. Elas não podem mostrar o lado feminino delas de forma alguma”. A presidiária complementou seu relato falando da opressão de ter que puxar cadeia como homem, ou seja, da impossibilidade de expressar sua feminilidade a partir do uso de batom, roupas e acessórios femininos.

A expressão da feminilidade a partir desses objetos são pontos de fuga de vidas sufocadas (FOUCAULT, 2000) pela moral das facções, pela moral do Estado, pela moral dos companheiros de cela, pela moral heterossexual e monogâmica.

A narrativa de Erika está amparada nas experiências por ela vividas no Estado do Ceará, que vai de encontro ao que a pesquisadora, policial penal catarinense, constatou ao longo dos seus sete anos de carreira no Estado de Santa Catarina no tocante às experiências vividas pelas pessoas LGBTI+ privadas de liberdade, onde relações de poder e hierarquias marcadas pela diferença de gênero e sexualidade apontam para um padrão dominante masculino e heterossexual impostos aos demais sujeitos não heterossexuais.

Pode-se dizer, portanto, que as representações sociais peculiares à heteronormatividade (BUTLER, 2013) são reproduzidas no contexto da prisão e que essas representações oprimem alguns grupos sociais considerados inadequados, anormais ou incorretos para o grande grupo (“convívio”), entre eles, as bichas, expressadas por Erika.

De outro norte, a desqualificação das pessoas LGBTI+, materializada em ódio, aversão, preconceito, violência e discriminação, é muitas vezes percebida e tratada como fenômeno banal no contexto da prisão.

Em visita ao Brasil em 2015, o então relator da Organização das Nações Unidas (ONU) contra a tortura, Juan Mendez, produziu um relatório onde abordou a situação do sistema prisional no país. Um dos pontos evidenciados pelo especialista diz respeito às reiteradas práticas de tortura desferidas contra a população LGBTI+ nas prisões. Mendez deixa evidente sua preocupação com essa população ao reconhecer que lésbicas, gays, bissexuais, travestis e transexuais+ são pessoas vulneráveis aos efeitos da precariedade do sistema prisional brasileiro.

Ainda, a escassez de dados qualitativos oficiais sobre a real conjuntura da população LGBTI+ prisional, bem como de informações sobre como as unidades prisionais de todo país estão implementando a Nota Técnica n. 09/2020, que dispõe de orientações e procedimentos aplicáveis à custódia de pessoas LGBTI+ e será tratada com maior profundidade no Capítulo 2 deste artigo, motivam pesquisadores para levantar e sistematizar essas deficientes informações.

Em 2020, a então Secretaria Nacional de Proteção Global, do Ministério da Mulher, Família e dos Direitos Humanos, por meio da Diretoria de Promoção dos Direitos de LGBT, estabeleceu diálogos multilaterais com o Departamento Penitenciário Nacional, o Conselho Nacional de Combate à Discriminação de pessoas LGBTI+, bem como com gestores e gestoras de políticas públicas de outros órgãos e esferas de governo, no sentido de preparar a coleta dessas informações para construção de um relatório situacional da população LGBTI+ carcerária e orientar prevenção e o combate a processos de tortura e discriminação no ambiente de privação de liberdade.

Isto porque, é e sempre foi evidente que a observação de políticas públicas que atinjam as minorias é indispensável para um gestão eficaz e democrática no plano jurisdicional dos direitos fundamentais e das decisões proferidas a esse respeito (MARTINS e MITUZANI, 2011).

Nesta esteira, segundo os dados coletados pelo antigo Departamento de Promoção dos Direitos LGBT, em 2020, 90 % das prisões brasileiras não possuem cela ou ala destinada ao público LGBTI+, sendo apenas 106 (cinto e seis) unidades prisionais brasileiras com celas ou alas destinadas a essas pessoas.

No “Relatório LGBT nas Prisões do Brasil: Diagnóstico dos procedimentos

institucionais e experiências de encarceramento”, produzido pelo Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos em 2020, fora destacado que mesmo considerando o grande número de unidades prisionais que não possui nenhuma política institucional voltada para a população LGBTI+, quando perguntadas se pensavam ser importante a separação de alas/celas para essa população, pouco mais de 58 % responderam que sim. Durante a pesquisa às unidades prisionais que não possuem celas/alas LGBTI+, ficou evidente na narrativa do corpo administrativo e operacional o reconhecimento da importância de políticas públicas voltadas para essas pessoas em privação de liberdade, dada notória vulnerabilidade.

Neste sentido, além de um procedimento institucional que visa a proteção imediata da população LGBTI+, a criação de cela/ala para LGBTI+ tem influência direta nas possibilidades de monitoramento mais preciso, tanto em termos de censo, quanto na esfera da identificação das demandas específicas dessa população.

Por conseguinte, com o objetivo de reunir informações para fomento de políticas públicas de atenção às pessoas LGBTI+ que estejam no sistema prisional brasileiro, fora solicitado aos Estados da Federação, de 23 de abril a 08 de julho de 2021, por meio do Ofício-circular n. 22/2021/DIRPP/DEPEN/MJ, o preenchimento de uma planilha produzida pela Divisão de Atenção às Mulheres e Grupos Específicos, com a intenção de quantificar as populações de lésbicas, gays, bissexuais, transexuais e intersexuais presos no sistema prisional brasileiro, bem como seus dados demográficos.

As respostas demonstraram a participação das 27 (vinte e sete) unidades federativas, apresentando um total de 11.490 pessoas LGBTI+ privadas de liberdade, das quais:

- I - 2.416 são gays;
- II - 1.470 são homens bissexuais;
- III - 876 são travestis;
- IV - 559 são mulheres trans;
- V - 2.791 são lésbicas;
- VI - 2.822 são mulheres bissexuais;
- VII - 532 são homens trans; e
- VIII - 24 são intersexuais.

Em termos de medidas de impacto imediato, com intuito de que pessoas LGBTI+ privadas de liberdade não sofram “sobrepenas”, na tentativa de garantir sua integridade física e mental, infere-se que as administrações prisionais de cada Estado devam oferecer espaços designados à custódia específica dessa população. Seria utópico dizer que, rapidamente, todos os estabelecimentos penais do Brasil terão celas/alas LGBTI+, mas é preciso garantir que, uma vez identificada a necessidade, esses espaços protetivos devam ser construídos.

Nos casos mais específicos da população T (travestis, mulheres e homens transexuais), que essas pessoas sejam tratadas por seu nome social. Às pessoas T é vital que seja concedido o uso de roupas de acordo com sua identidade de gênero e, sobretudo para travestis e mulheres transexuais, a manutenção de seus cabelos compridos.

Atualmente, as condições das pessoas LGBTI+ para sobreviver ao período de prisão está sustentado, quando muito, em documentos esparsos sem a devida publicidade a todos os servidores. O primeiro passo para que se possa combater todos os tipos de violência contra pessoas LGBTI+ é o cumprimento de um conjunto de regramentos com peso institucional suficiente que garanta a redução da vulnerabilidade específica que essa população vive, sem a fragilidade de meras resoluções com baixa publicidade.

De todo modo, é imperativo que os procedimentos que atendam às demandas expostas desse público devam ser planejados por equipe multidisciplinar composta por profissionais especialistas na pauta para, ao menos, garantir a ampla compreensão e atenção às complexas nuances desse tema.

3. DOCUMENTOS NORMATIVOS QUE REGULAMENTAM PROCEDIMENTOS ADEQUADOS À EXECUÇÃO PENAL DE PESSOAS LGBTI+ PRIVADAS DE LIBERDADE

O Conselho Nacional de Justiça aprovou as Resoluções n. 348 de e 366, determinando que pessoas lésbicas, gays, bissexuais, transsexuais, travestis ou intersexo (LGBTI) passem a ter a faculdade de escolha da unidade prisional (masculina ou feminina) a qual irão cumprir suas reprimendas, conforme

autodeterminação de gênero.

No que concerne a “autodeterminação de gênero”, Fachin (2014) discorre, na Revista Brasileira de Direito Civil, que a identidade parte do desígnio de como o indivíduo se reconhece, e esse reconhecimento é muito mais complexo do que os rótulos simplistas que costumam se apresentar no campo das relações sociais.

Para Butler (2010), filósofa americana, ativista e um dos principais nomes quando o assunto é teoria queer, o sexo ligado a questões genitais é uma interpretação política e cultural do corpo, uma vez que seus estudos compreendem que não haveria distinção entre sexo e gênero em linhas convencionais.

Lando e Souza (2016) corroboram que foi pelo caminho da crítica às dicotomias que a divisão sexo/gênero produz, que Butler chegou até a crítica do sujeito e contribuiu para o desmonte da ideia de um *sujeito uno*, e destacam que Butler não recusa completamente a noção de sujeito, mas propõe a ideia de um gênero como *efeito* no lugar de um sujeito centrado.

O relatório intitulado “LGBT Nas Prisões do Brasil: Diagnóstico Dos Procedimentos Institucionais e Experiências de Encarceramento”, produzido pelo Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos em 2020, apresentou uma ampla pesquisa de campo com a população LGBTI+ privada de liberdade e chega a conclusão de que a decisão mais adequada, do ponto de vista da dignidade de tais grupos, extremamente vulneráveis e estigmatizados, não implicaria apenas olhar para questões de identidade de gênero, tais como direito ao nome, à alteração de registro e ao uso de banheiro, mas também para as relações de afeto e múltiplas estratégias de sobrevivência que eles desenvolvem na prisão.

O ministro do Supremo Tribunal Federal (STF), Luís Roberto Barroso, enfatizou este relatório, o qual narra as dificuldades da população LGBTI+ no sistema prisional brasileiro, destacando também as notas técnicas do CNJ, as quais também dispõem de reconhecimentos favoráveis por parte do Ministério da Justiça e Segurança Pública sobre a unidade de cumprimento de pena.

Nesse sentido, aponta que o ideal é que o cumprimento de pena ocorra mediante consulta individual da travesti ou da pessoa trans. Na mesma linha, as notas técnicas citadas por Barroso também defendem que a transferência

seja feita após a manifestação de vontade da pessoa presa. Ambos os documentos defendem, ainda, que em caso de escolha por unidade masculina, esta deverá ocorrer em ambiente “especial”, que assegure a integridade do indivíduo.

Os documentos normativos também preveem que o reconhecimento da pessoa como parte integrante da população LGBTI+ deverá ser feito exclusivamente por meio da autodeclaração, que deverá ser colhida pelo magistrado em audiência em qualquer fase do procedimento penal, incluindo a audiência de custódia, até a extinção da punibilidade pelo cumprimento da pena, garantidos os direitos à privacidade e à integridade da pessoa declarante.

Deste modo, informado de que a pessoa em juízo pertence à população LGBTI+, o juiz deverá informar, em linguagem acessível, os direitos a ela garantidos.

Estas normas, aprovadas pelo CNJ, estão em conformidade com tratados internacionais ratificados pelo Brasil, com a legislação nacional relativa a Direitos Humanos e com a Constituição Federal. O atual presidente do STF, ministro Luiz Fux, defende as normas como fundamentais para reduzir as violações de direitos que o Estado brasileiro ainda perpetua.

Assim, considerando a notória necessidade de se estabelecer procedimentos adequados quanto à custódia de pessoas LGBTI+ no sistema prisional brasileiro, o Departamento Penitenciário Nacional instituiu, através da Portaria GABDEPEN n. 10, de 24 de janeiro de 2019, um Grupo de Trabalho (GT) para apresentação de proposta de um **“Manual de Procedimentos e de Propostas para Capacitação de Agentes Prisionais (atuais policiais penais)”** sobre o tema.

Para tanto, o DEPEN convidou a Rede Nacional de Operadores de Segurança Pública LGBTI+ (RENOSP-LGBTI+) e a Diretoria de Promoção dos Direitos LGBT do Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos, dentre outras importantes coordenadorias e redes especializadas, visando a elaboração do aludido Manual, resultando na publicação da importante Nota Técnica n. 09/2020/DIAMGE/CGCAP/DIRPP/DEPEN/MJ.

A Nota Técnica n. 09, de extrema relevância para o desempenho das funções da polícia penal em todo país no que tange aos procedimentos adotados às pessoas que LGBTI+, abordou os conceitos de orientação sexual e

identidade de gênero, mapeou a população LGBTI+ no país, informou as garantias previstas a estas pessoas, discorreu minuciosamente sobre os procedimentos de recebimento de pessoas presas LGBTI+ nas unidades prisionais, como por exemplo os procedimentos de revista pessoal em pessoas trans e travestis (presas ou visitantes), estabeleceu recomendações e, ao final, recomendou que todas as escolas penitenciárias capacitassem, por meio de curso de formação continuada, seus servidores e demais profissionais dos estabelecimentos penais, considerando que os servidores que atuam nestes locais também estão expostos às dificuldades relacionadas ao aprisionamento de pessoas LGBTI+, sendo de extrema importância o treinamento dos(as) servidores(as) quanto às orientações constantes na nota técnica.

Todas as mudanças propostas e posteriormente aprovadas em âmbito nacional no que tange pessoas LGBTI+ privadas de liberdade constam nos principais documentos de Direitos Humanos e proteção de grupos vulneráveis dos quais o Brasil é signatário, como os Princípios de Yogyakarta; Guia de Monitoramento da Associação para a Prevenção da Tortura (APT); Cartilha Livres e Iguais da Organização das Nações Unidas (ONU); Cartilha elaborada pela Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão e do Ministério Público da União; bem como nos já mencionados Manual de Segurança Pública LGBTI+ - RENOSP e Manual de Procedimentos e de Propostas para Capacitação de Agentes Prisionais – DEPEN.

4. TEORIA X PRÁTICA: O CONHECIMENTO TÉCNICO DOS OPERADORES DO SISTEMA PRISIONAL SOBRE PESSOAS LGBTI+ PRIVADAS DE LIBERDADE

4.1 escolha do método

Trata-se de um estudo realizado de janeiro a fevereiro do ano de 2022, por meio da aplicação de um questionário eletrônico destinado a policiais penais de todas as regiões do país, contendo 10 perguntas objetivas, cujas respostas foram entregues sem identificação nominal.

O objetivo do questionário foi avaliar, por amostragem, não somente o conhecimento dos policiais penais brasileiros acerca da população LGBTI+ privada de liberdade, mas principalmente sobre a existência dos documentos

normativos vigentes, sobretudo a Nota Técnica n. 09 do Departamento Penitenciário Nacional.

O estudo contemplou respostas voluntárias de 125 policiais penais das cinco regiões do Brasil, com faixa etária de 18 a 50 anos ou mais.

O instrumento de análise foi um questionário semiestruturado, composto por 10 questões objetivas divididas em três partes: A primeira, com cinco questões, visou traçar o perfil dos participantes de acordo com o gênero, orientação sexual, faixa etária, região de lotação e tempo de serviço; A segunda, composta por quatro questões, abordou conhecimentos relativos à identidade de gênero, população LGBTI+ e abordagem do tema no ambiente profissional; A terceira e última parte, composta por duas questões, questionou acerca dos conhecimentos sobre documentos normativos que regulamentam procedimentos adequados à execução penal de pessoas LGBTI+ privadas de liberdade.

Para Triviños (1987), a entrevista semiestruturada favorece não só a descrição dos fenômenos sociais, mas também sua explicação e a compreensão de sua totalidade, além de manter a presença consciente e atuante do pesquisador no processo de coleta das informações. O autor também pontua a necessidade de perguntas básicas e principais para atingir o objetivo da pesquisa.

Os dados obtidos foram processados pela plataforma de gerenciamento de pesquisas Google Forms, onde foram demonstrados os resultados obtidos por meio de gráficos.

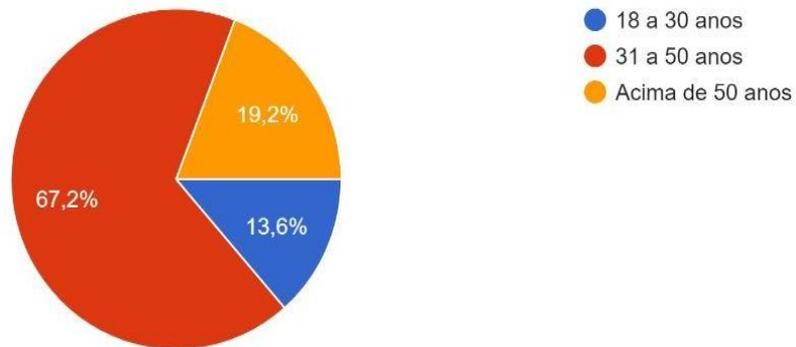
4.2. Resultados obtidos

Dentre os 125 participantes, a predominância etária é de 31 a 50 anos (67,2 %), seguidos de 19,2 % que possuem 50 anos ou mais e 13,6 % que possuem de 18 a 30 anos de idade.

Gráfico 1 – Faixa Etária dos 125 policiais penais que responderam à pesquisa.

Qual sua idade

125 respostas



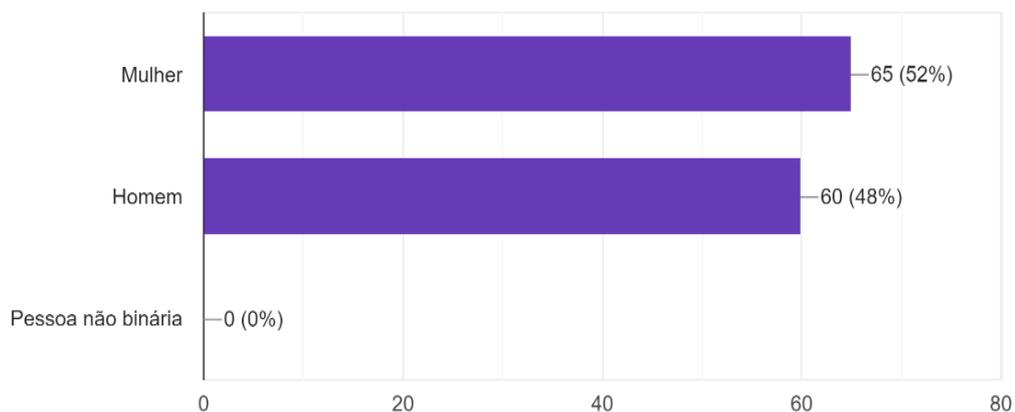
Fonte: Os autores

Quanto ao gênero, 52 % identificaram-se como pertencentes ao gênero feminino e 48 % ao masculino. Nenhuma pessoa se identificou como não binária.

Gráfico 2 – Gênero dos 125 policiais penais que responderam à pesquisa.

Você se identifica como

125 respostas



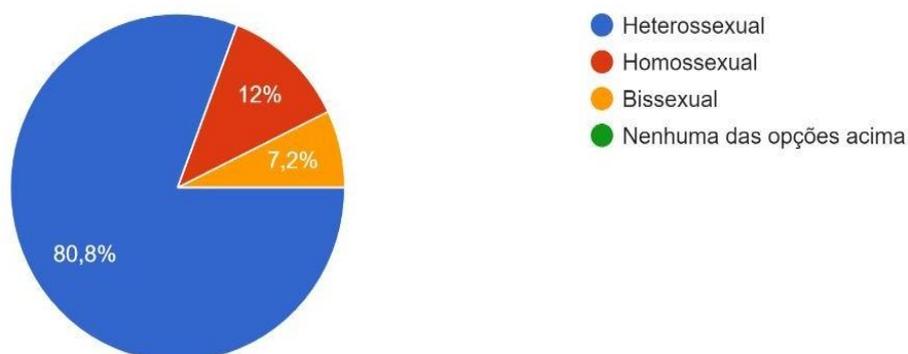
Fonte: Os autores

Quanto à orientação sexual, o gráfico demonstrou proporções distintas: a grande maioria se identifica como heterossexual (80,8 %), seguida das parcelas que se identificam como homossexual (12 %) e bissexuais (7,2 %), respectivamente.

Gráfico 3 – Orientação sexual dos 125 policiais penais que responderam à pesquisa.

Você se identifica como

125 respostas



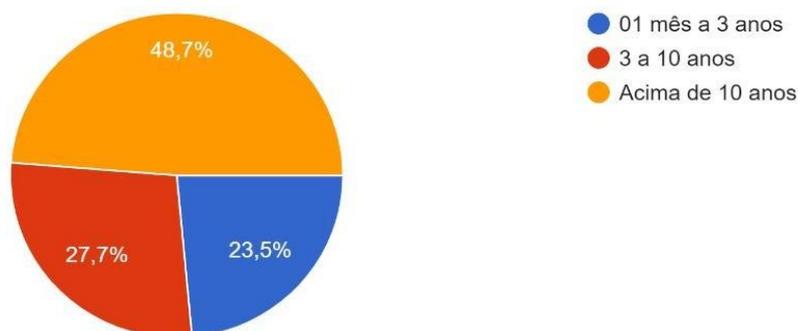
Fonte: Os autores

Quanto ao tempo em que atua na carreira de policial penal, 48,7 % contam com 10 anos ou mais na profissão, 27,7 % estão de 3 a 10 anos na profissão e 23,5 % estão cumprindo o estágio probatório, ou seja, cumprem os 3 primeiros anos de profissão.

Gráfico 4 – Tempo de serviço dos 125 policiais penais que responderam à pesquisa.

Há quanto tempo você atua como policial penal?

119 respostas



Fonte: Os autores

Por fim, finalizando a primeira parte do questionário, dentre os 125 participantes, 76,8 % são lotados na região Sul do Brasil, 12 % na região Sudeste, 6,4 % na região Nordeste, 3,2 % na região Norte e 1,6 % na região Centro Oeste. Justifica-se maior adesão de participantes lotados no Sul do país em razão da pesquisadora ser policial penal no Estado de Santa Catarina e, em

razão disso, possuir maior acesso aos colegas de profissão catarinenses para incentivar suas contribuições à pesquisa.

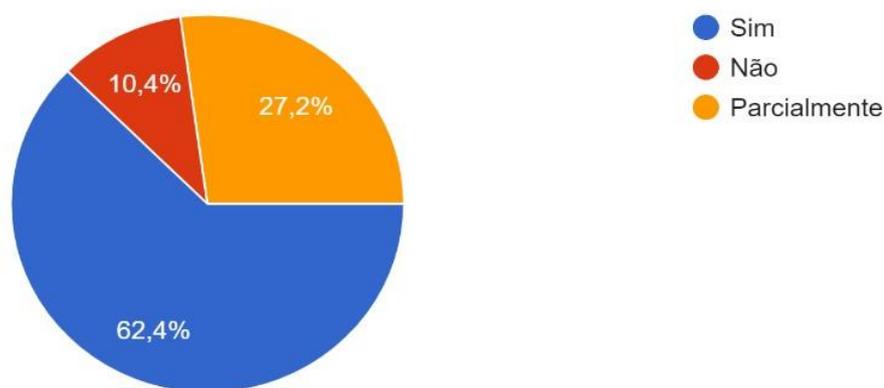
Nesta toada, para alcançar respostas de policiais penais que desenvolvem suas atividades nos demais Estados brasileiros, a pesquisadora contou com auxílio da Escola Nacional de Serviços Penais (ESPEN), a qual difundiu o questionário em grupos focais de policiais penais de todo o país.

A respeito do conhecimento técnico dos participantes sobre pessoas LGBTI+, inicialmente fora questionado sobre sua compreensão a quem se referia a sigla LGBTI+. 62,4 % dos policiais penais informaram possuir tal conhecimento, 27,2 % informaram possuir conhecimento parcial e 10,4 % informaram não possuir ter conhecimento.

Gráfico 5 – Compreensão dos 125 participantes sobre a sigla LGBTI+.

Você compreende a quem a sigla LGBTQIA+ é referida?

125 respostas



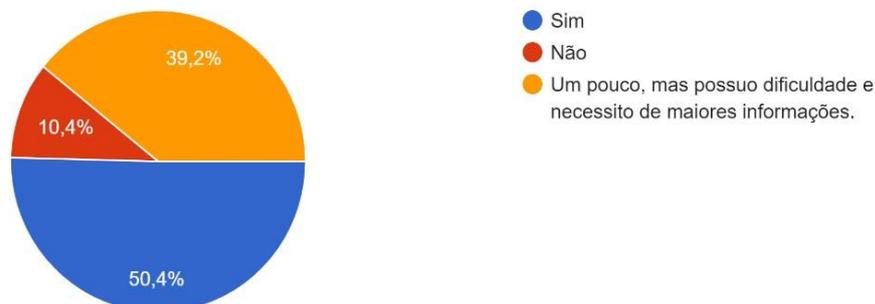
Fonte: Os autores

Acerca da compreensão da diferença de mulher e homem cisgênero, mulher transsexual e homem transsexual, 54,4 % dos participantes informaram compreender a diferença abordada, 39,2 % informaram compreender um pouco, mas que possuem dificuldades e necessitam de maiores informações e 10,4 % informaram que não compreendem a temática abordada.

Gráfico 6 – Compreensão dos 125 da diferença de mulher e homem cisgênero, mulher transsexual e homem transsexual.

Você compreende a diferença entre mulher e homem cisgênero, mulher transsexual e homem transsexual?

125 respostas



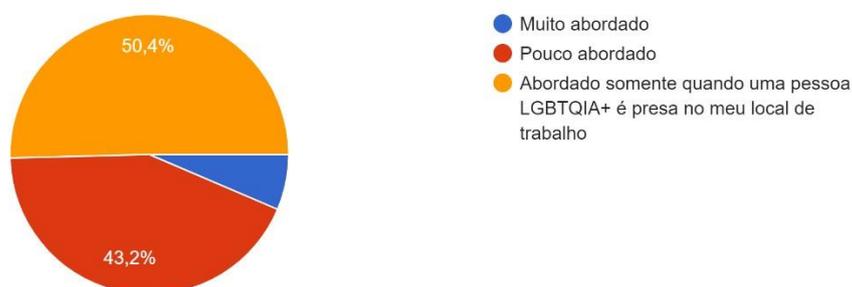
Fonte: Os autores

Dando continuidade nesta segunda parte do questionário, fora questionado sobre a abordagem do tema "pessoas LGBTI+ privadas de liberdade" no ambiente profissional, onde 50,4 % dos policiais penais responderam que o assunto somente é abordado quando uma pessoa pertencente a este grupo é presa nos seus locais de trabalho, 43,2 % responderam que o assunto é pouco abordado e 6,4 % responderam que o assunto é muito abordado.

Gráfico 7 – Abordagem da temática "pessoas LGBTI+ privadas de liberdade" no ambiente profissional dos participantes.

No que diz respeito a abordagem em seu ambiente profissional sobre o tema "pessoas LGBTQIA+ privadas de liberdade", você considera:

125 respostas



Fonte: Os autores

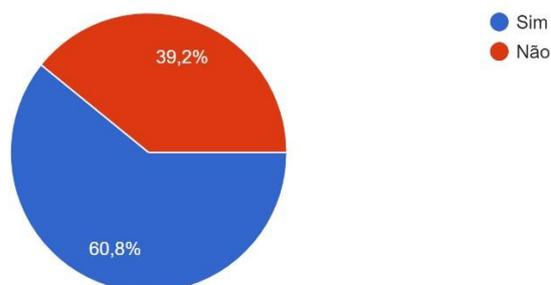
No tocante à insegurança dos policiais penais entrevistados na lida com pessoas trans privadas de liberdade, em razão da carência de informações técnicas ou procedimentais pertinentes, 60,8 % dos policiais penais

responderam sentir-se inseguros e 39,2 % responderam não sentir insegurança.

Gráfico 8 – Insegurança dos participantes em lidar com pessoas trans privadas de liberdade, por sentir carecerem de informações técnicas ou procedimentais.

Você já teve insegurança em lidar com pessoas trans privadas de liberdade, por sentir carecer de informações técnicas ou procedimentais?

125 respostas

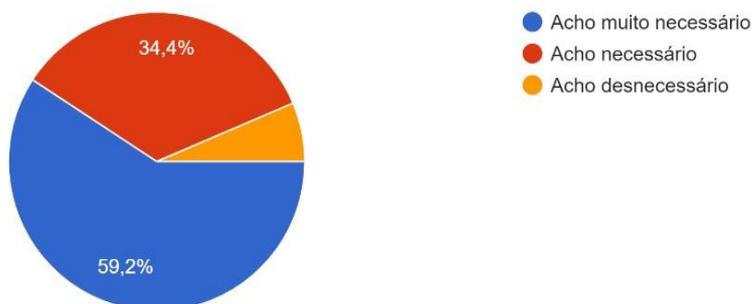


Fonte: Os autores

Avançando para terceira parte do questionário, fundamental para conclusão do estudo, fora questionado: “Considerando sua profissão envolver, também, pessoas trans privadas de liberdade, você considera necessária a promoção de cursos e/ou palestras sobre procedimentos e legislação aplicada a este grupo, para correta e segura atuação dos operadores do sistema prisional?”, momento em que 59,2 % dos policiais penais responderam achar muito necessário a promoção/oferta de cursos e/ou palestras sobre o tema abordado, 34,4 % responderam achar necessário e 6,4 % não entendem ser necessário.

Gráfico 9 – Necessidade de cursos e/ou palestras sobre o tema abordado na pesquisa.

Considerando sua profissão envolver, também, pessoas trans privadas de liberdade, você considera necessária a promoção de cursos e/ou p...ra atuação dos operadores do sistema prisional?
125 respostas



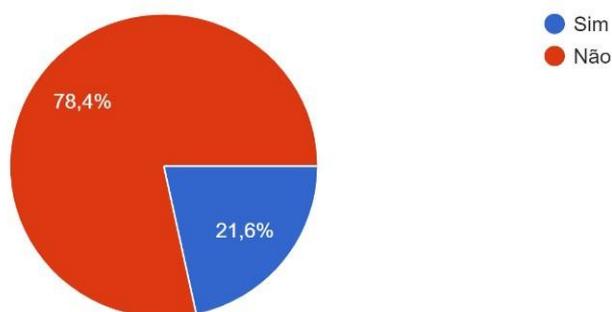
Fonte: Os autores

Por fim, a última questão objetiva abordou a pergunta chave da pesquisa, questionando aos participantes sobre seus conhecimentos acerca de Manuais e/ou Notas Técnicas sobre pessoas LGBTI+ privadas de liberdade. 78,4 % dos policiais penais responderam não possuir aludido conhecimento e 21,6 % informaram possuir referido conhecimento.

Gráfico 10 – Conhecimentos sobre documentos normativos que regulamentam procedimentos adequados à execução penal de pessoas LGBTI+ privadas de liberdade.

Você possui conhecimento sobre Manuais e/ou Notas Técnicas sobre pessoas LGBTQIA+ privadas do liberdade?

125 respostas



Fonte: Os autores

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O objetivo da pesquisa foi compreender o nível de conhecimento de

operadores do sistema prisional sobre o conjunto de normais procedimentais vigentes no país quanto aos grupos vulneráveis, especificamente pessoas LGBTI+ privadas de liberdade. As condutas específicas que os policiais penais devem desempenhar com essa população estão dispostas, minuciosamente, em Notas Técnicas e Resoluções do Conselho Nacional de Justiça, Departamento Penitenciário Nacional e demais instituições correlatas.

A análise de conteúdo por meio das respostas dos policiais penais que responderam ao questionário sobre o tema permitiu identificar algumas falhas consideráveis no tocante ao fluxo de informações, teoria e prática.

As questões com maior porcentagem de respostas inadequadas foram as que se referiam a aspectos focais da pesquisa, como a diferença entre mulher e homem transsexual, onde 49,6 % dos policiais informaram que não compreendem a diferença ou que compreendem parcialmente, mas necessitam de maiores informações - ainda que referidas questões já estejam bem deliberadas nos documentos oficiais ora apresentados -, bem como a carência de informações na rotina desses profissionais e capacitação sobre o tema, evidenciando-se que o que está na teoria, via de regra não chega à prática, uma vez que 78,4 % dos participantes informaram não possuir conhecimento sobre as normativas existentes, 43,2 % informaram que o assunto é pouco abordado e 50,4 % informaram que só é abordado quando uma pessoa LGBTI+ é presa no seu local de trabalho.

A problemática desse cenário pode ter suas raízes, dentre outros, na formação inicial e continuada desses servidores. Ainda que as Academias de Polícia tragam assuntos relacionados às pessoas LGBTI+ e busquem preconizar um perfil policial humanista e ético com base nas suas grades curriculares, percebe-se que o assunto não é trabalhado com a profundidade necessária, sendo preterido após o ingresso desses servidores nas unidades prisionais.

Neste sentido, 60,8 % dos participantes da pesquisa informaram sentir insegurança ao lidar com pessoas trans privadas de liberdade, essa insegurança justifica-se no fato de carecerem de informações técnicas e procedimentais.

Logo, percebe-se não haver uma política de continuidade e atualização de informações, indispensáveis ao bom desempenho da carreira, não somente para garantir os direitos às pessoas LGBTI+ privadas de liberdade que possuem significativas vulnerabilidades, mas também para uma atuação segura dos

próprios policiais penais, no que tange à legalidade de seus atos.

Além da formação deficitária, podem ser citadas linhas de argumentação de policiais que não vislumbram uma inerente necessidade de atenção especial para esta população, o que é facilmente contestado pelas particularidades listadas na Nota Técnica n. 09, do Ministério da Justiça e Segurança Pública e Departamento Penitenciário Nacional e demais documentos apresentados na presente pesquisa.

De outro norte, percebe-se que o anseio por conhecer as vulnerabilidades do público LGBTI+ que compõe a prisão, considerando que quase a totalidade dos participantes (93,6 %) responderam ser necessário ou muito necessário a promoção de cursos e/ou palestras sobre procedimentos e legislação aplicada a essas pessoas, vão de encontro a necessária qualificação para que esses profissionais tenham eficiência no desenvolvimento de suas atividades, objetivando uma correta e segura atuação.

Nos pormenores, a pesquisa reafirmou conceitos e enfatizou preocupações com as consequências das informações e dados de atenção às pessoas LGBTI+ custodiadas no sistema prisional brasileiro, não chegarem à prática de seus operadores.

Por fim, reconhecendo as limitações deste trabalho, tendo em vista a dificuldade no alcance de policiais penais que atuem em todas as regiões do país, conclui-se que há grande probabilidade de insegurança por parte desses profissionais na lida com pessoas LGBTI+, bem como possíveis falhas procedimentais (como por exemplo a revista pessoal) quanto ao atendimento a essa parcela da população privada de liberdade.

A constatação de que a maioria dos policiais penais teve abordagem mínima sobre o tema pode sugerir um não alinhamento prático da profissão com as diretrizes firmadas nos documentos oficiais existentes e em vigência sobre o assunto.

Os dados coletados e analisados nesse trabalho buscam subsidiar contribuições para modelos de gestão do sistema prisional brasileiro, com um olhar mais cauteloso e ações precisas, buscando a excelência almejada na polícia penal, bem como o respeito, a proteção e o cumprimento de direitos humanos.

REFERÊNCIAS

BIONDI, K. (2009) “Junto e Misturado: Imanência e Transcendência do PCC.” Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Antropologia Social da Universidade Federal de São Carlos (UFSCar).

Disponível em:

<https://repositorio.ufscar.br/bitstream/handle/ufscar/188/2437.pdf?sequence=1>

Acesso em: 25 nov. 2022.

BRAGA, A.G.M. “A Identidade do Preso e as Leis do Cárcere.” 2008.

Dissertação de Mestrado em Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2008.

BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. Departamento Penitenciário Nacional. Nota Técnica n. 09/2020.

BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. Departamento Penitenciário Nacional. Nota Técnica n.

28/2021/DIAMGE/CGCAP/DIRPP/DEPEN/MJ. Disponível em:

[https://www.gov.br/depen/pt-br/assuntos/noticias/nota-tecnica-do-depen-](https://www.gov.br/depen/pt-br/assuntos/noticias/nota-tecnica-do-depen-mostra-dados-sobre-populacao-lgbti-no-sistema-penitenciario-do-brasil)

[mostra-dados-sobre-populacao-lgbti-no-sistema-penitenciario-do-brasil](https://www.gov.br/depen/pt-br/assuntos/noticias/nota-tecnica-do-depen-mostra-dados-sobre-populacao-lgbti-no-sistema-penitenciario-do-brasil) Acesso em: 25 nov. 2022.

BRASIL. Ministério da Saúde. Política Nacional de Saúde Integral de Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis e Transexuais [internet]. Brasília: Ministério da Saúde. Disponível em: Disponível em:

http://bvsmms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/politica_nacional_saude_lesbicas_gays.pdf Acesso em: 24 nov. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADPF n. 527. Disponível em:

<https://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/1183757118/medida-cautelar-na-arguicao-de-descumprimento-de-preceito-fundamental-adpf-527-df-0073759-7820181000000/inteiro-teor-1183757124> Acesso em: 24 nov. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Medida Cautelar na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 347. Disponível em:

<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=10300665>

Acesso em: 24 nov. 2022.

BUTLER, Judith. *Corpos que pesam: sobre os limites discursivos do sexo.*

Tradução de Tomaz Tadeu da Silva. In: LOURO, Guacira Lopes (Org.). *O corpo educado.* Belo Horizonte: Autêntica Editora, 2000.

CHOERI, Raul Cleber da Silva. O direito à identidade na perspectiva civil-constitucional. Rio de Janeiro: Renovar, 2010, p. 226

Congresso Nacional. Emenda Constitucional n. 104, de 4 de dezembro de 2019. Altera o inciso XIV do caput do art. 21, o § 4º do art. 32 e o art. 144 da Constituição Federal, para criar as polícias penais federal, estaduais e distrital. Disponível em:
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc104.htm
Acesso em: 25 nov. 2022.

Conselho Nacional de Justiça. Resolução n. 348 de 13/10/2020. Brasília: CNJ. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/3519> Acesso em: 25 nov. 2022.

Conselho Nacional de Justiça. Resolução n. 348 de 20/01/2021. Brasília: CNJ. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/3678> Acesso em: 25 nov. 2022.

CRAIG, H. "The Wages of Prison Overcrowding: Harmful Psychological Consequences and Dysfunctional Correctional Reactions." Wash.U. J. L. & Pol'y 265 (2006), vol. 22.

DIAS, C.C.N. "Estado e PCC em meio às tramas do poder arbitrário nas prisões." Tempo Social - Revista de sociologia da USP. v. 23, n. 2, pg. 213-233.

FACHIN, Luiz. O corpo do registro no registro do corpo; mudança de nome e sexo sem cirurgia de redesignação. Revista Brasileira de Direito Civil. Vol. 1, 2014.

LANDO, G. A., SOUZA, C. da F. A. de. O Direito à Autodeterminação da Identidade para além do Tradicional Binarismo de Gênero. Cadernos de Gênero e Diversidade, 2020. Disponível em:
<https://periodicos.ufba.br/index.php/cadgendiv/article/view/32576> Acesso em: 23 nov. 2022.

LEITE, L; GESSER, V. (2017). Gestão e relações de poder no âmbito de organizações complexas. Dissertação de Mestrado Profissional em Administração da Universidade do Vale do Itajaí UNIVALI.

MARTINS, A.; MITUZANI, L. (2011). "Direito das minorias interpretado: o compromisso democrático do direito brasileiro".

PRINCÍPIOS DE YOGYAKARTA. Princípios sobre a aplicação da legislação

internacional de direitos humanos em relação à orientação sexual e identidade de gênero. Disponível em: http://www.dhnet.org.br/direitos/sos/gays/principios_de_yogyakarta.pdf. Acesso em: 25 nov. 2022.

SALLA, F. (2006) “As rebeliões nas prisões: novos significados a partir da experiência brasileira.” *Sociologias*, 2006 (16), p.274-307

TRIVIÑOS, A. N. S. Introdução à pesquisa em ciências sociais: a pesquisa qualitativa em educação. São Paulo: Atlas, 1987.

WAS - Associação Mundial para a Saúde Sexual. Declaração dos Direitos Sexuais [internet]. 2014 [acesso em 15 mai 2017]. Disponível em: Disponível em: <http://www.worldsexology.org/wp-content/uploads/2013/08/DSR-Portugese.pdf>. Acesso em: 25 nov. 2022.

GRÁFICOS

Gráfico 1 – Faixa Etária dos 125 policiais penais que responderam à pesquisa.

Gráfico 2 – Gênero dos 125 policiais penais que responderam à pesquisa.

Gráfico 3 – Orientação sexual dos 125 policiais penais que responderam à pesquisa.

Gráfico 4 – Tempo de serviço dos 125 policiais penais que responderam à pesquisa.

Gráfico 5 – Compreensão dos 125 participantes sobre a sigla LGBTI+.

Gráfico 6 – Compreensão dos 125 da diferença de mulher e homem cisgênero, mulher transsexual e homem transsexual.

Gráfico 7 – Abordagem da temática “pessoas LGBTI+ privadas de liberdade” no ambiente profissional dos participantes.

Gráfico 8 – Insegurança dos participantes em lidar com pessoas trans privadas de liberdade, por sentir carecerem de informações técnicas ou procedimentais.

Gráfico 9 – Necessidade de cursos e/ou palestras sobre o tema abordado na pesquisa.

Gráfico 10 – Conhecimentos sobre documentos normativos que regulamentam procedimentos adequados à execução penal de pessoas LGBTI+ privadas de liberdade.

CAPÍTULO 04

POLÍTICAS PÚBLICAS PARA A COMUNIDADE LGBTQIAPN+³⁷ COLÔMBIA: EXPERIÊNCIAS DE UMA PESQUISA DE CAMPO EM SAN ANDRÉS

Fernanda Pattaro Amaral

Socióloga, mestra em Sociologia (UNESP), mestra em Gênero, Identidade e Cidadania (UCA-Espanha). Docente e pesquisadora da Instituição Universitaria Americana (Colômbia).

Diego Mauricio Higuera Jimenez

Advogado (Universidad Santo Tomás, Seccional Tunja- Colômbia), mestre em Direito Público e Ciência Política (Université Nancy 2, França), doutor em Direito (Universidad Externado de Colombia). Docente e pesquisador universitário.

1. INTRODUÇÃO

Este estudo faz parte de um projeto de pesquisa entre a *Institución Americana* e o governo de *San Andrés, Providencia e Santa Catalina* (Colômbia), para a atualização de políticas públicas para a população LGBTIQ+ realizado em 2021: *Aunar esfuerzos para la realización de actividades de capacitación, fortalecimiento y elaboración de sus políticas públicas en el departamento archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina*. O objetivo desse trabalho é ter um olhar sobre a aplicação das políticas públicas para este coletivo, levando em consideração que estamos sim no território colombiano, mas a ilha de San Andrés mantém algumas particularidades que a destacam nesse cenário, dentre elas a formação de sua população e o sentimento de pertencimento à outro país (Nicarágua). Por muito anos, Nicarágua e Colômbia disputaram a posse do arquipélago de San Andrés, isso porque as ilhas ficam mais próximas da Nicarágua do que da Colômbia. Em 2023, Colômbia ganhou uma disputa com a Nicarágua na Corte de Haia pela posse das ilhas, isso porque pescadores nicaraguenses estavam trabalhando em águas colombianas

³⁷ No Brasil usamos a sigla LGBTQIAPN+ significando lésbicas, gays, bissexuais, transgêneros, queer, intersexo, assexuais, pansexuais e não-binários. Entretanto, na Colômbia se utiliza somente LGBTIQ+, e é assim que iremos utilizar a sigla em todo o texto.

violando os direitos dos pescadores colombianos (EL PAÍS, 2023). Esse tema é importante porque durante a pesquisa de campo vários moradores relataram que “o continente” como eles chamam a Colômbia não se importa, de fato, com eles. Soma-se a isso o fato de recentemente uma companhia de voo que fazia voos frequentes entre o continente e as ilhas ter ido à bancarrota, deixando de realizar 26 voos diários, fazendo com que o turismo diminuísse em San Andrés sofrendo as consequências econômicas, o que fez o governo de San Andrés solicitar reiterados apoios ao governo colombiano para solucionar essa crise econômica e turística no arquipélago (NOTÍCIAS RCN, 2023), uma vez que a ilha vive do turismo.

Alguns comerciantes locais, como proprietários de lojas de roupas, afirmavam durante a observação etnográfica que compravam seu material diretamente da Nicarágua porque era mais barato e gastavam pouco com transporte devido à proximidade existente. Essas questões devem ser pontuadas porque destacam a singularidade do arquipélago, que contrasta com o restante da população colombiana.

Outro destaque importante é que os nativos do arquipélago, chamados de *Raízales*, gozam de especial proteção por parte do Estado devido à sua composição étnica e língua própria, o *créole* (uma mistura entre o inglês, africano, português e espanhol)³⁸. Os *san andresanos* são considerados sujeitos de especial proteção, segundo a Constituição Colombiana.

Outro ponto importante a se destacar é que existe uma problemática séria na região, que é um conflito entre os “nativos” *san andresanos* e os “continentais”, isso porque a ilha já não comporta mais “migrantes do continente” que querem residir nas ilhas. Para resolver esse problema, existe uma lei que permite a permanência de pessoas de fora da ilha, pagando a taxa de turismo (visitação) ao visitá-la e para controle migratório. Para adquirir a “tarjeta de turismo” é obrigatório informar data de entrada e saída do arquipélago. Em um evento entre a Comissão da Verdade e a Jurisdição Especial para a Paz, em San Andrés, em 202, Carlos Ospina comenta sobre a relação complicada entre a autoridade governamental da ilha e a autoridade raizal, “pois não é possível

³⁸ Para saber mais, acesse:
https://www.youtube.com/watch?app=desktop&v=iSG6ZTL8GWU&ab_channel=PikniniFoundation

que se mantenha a ruptura que se percebe entre as autoridades governamentais e os raizales”, e a autoridade raizal Pastor Gordon afirma que o governo ofereceu a ilha para turismo sem consultar aso raizales, e que quem deve ter soberania no território são eles (raizales), (COMISIÓN DE LA VERDAD, 2021).

Os *san andresanos* acusam o continente de ter levado o tráfico de drogas para as ilhas, a ilha é rota de tráfico desde diversos pontos da América Central e se tornou um problema social, uma vez que – segundo relatos dos moradores – os jovens perdem a perspectiva de um futuro na ilha e vão trabalhar para o tráfico. A violência no estado de San Andrés é elevada devido ao tráfico, desde o momento do conflito armado (Comisión de la verdad, 2021). A Comissão da Verdade realizou um evento em San Andrés para escutar as vozes *raizales* sobre a herança deixada pelo conflito armado, dentre essas vozes destacamos as falas da juíza da JEP (*Jurisdicción Especial para la Paz*) Xiomara Balanta e Alberto Gordon (presidente da Autoridade *Raízal*):

El archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina ha sido reconocido a nivel mundial como un paraíso tropical, un lugar vacacional insuperable. Sin embargo, el continente no logra comprender el impacto que ha tenido el conflicto armado en este pueblo que vive toda su cotidianidad en torno al mar. Poco se sabe de la sangre derramada por los y las raizales en el marco de la violencia. Se desconoce su contexto, su historia y cómo esto ha generado una degradación cultural y ancestral (...) Para los 80, San Andrés ya no era lo mismo, el narcotráfico empezaba a apoderarse de la isla, en los 90 empiezan las desapariciones y un sin número de hechos que se desatan en el año 2000 (COMISIÓN DE LA VERDAD, 2021, par. 3 e 4).

De igual forma, o ex-governador Ralph Newball assume que a violência em San Andrés é resultado do tráfico de drogas, da superpopulação e da falta de empregos (COMISIÓN DE LA VERDAD, 2021).

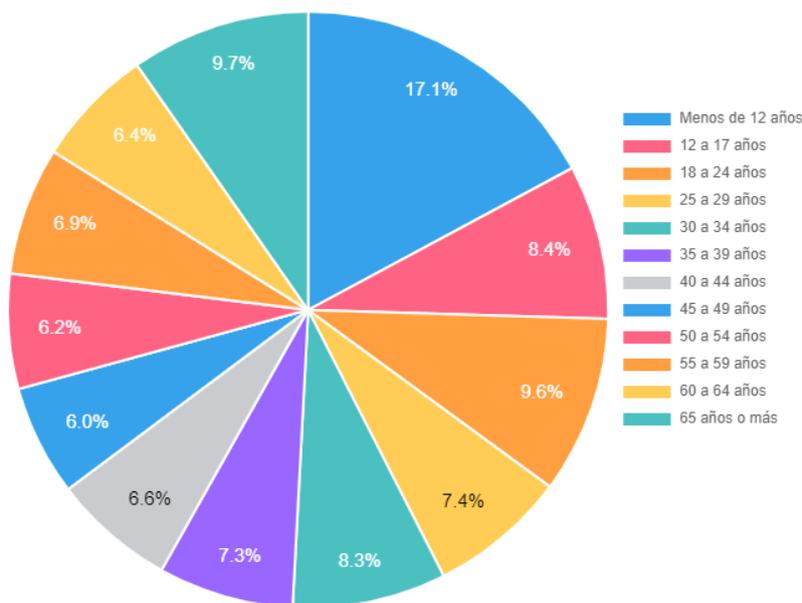
2. FORMAÇÃO DA CULTURA DE SAN ANDRÉS

O arquipélago de San Andrés é formado pela ilha principal (San Andrés), Providencia y Santa Catalina (esta última, desabitada), circundada pelo Mar do Caribe. As projeções do DANE (sistema de censo colombiano) para o ano de 2023 indicam que haverá 62,269 habitantes, sendo 52,3 % mulheres (sexo feminino) e 47,7 % homens (sexo masculino). (DANE *apud* TELENCUESTAS,

2023).

Para ilustrar melhor, utilizaremos o gráfico de porcentagens por idade, para que possamos depois dimensionar o fenômeno da cultura homofóbica nas ilhas:

Gráfico 1 - População das ilhas de San Andrés por idade em 2023 – Estimativa



Fonte: DANE *apud* Telencuestas, 2023.

Esse dado é importante porque podemos perceber que as crianças menores de 12 anos são a maioria, com 17,1 %, e em seguida temos o valor de 9,7 % representado os idosos acima de 65 anos, seguido de 9,6 % representado jovens de 18 a 24 anos. Mas, o que isso significa para a nossa pesquisa? Bom, os idosos e os mais experientes são os guardiões da cultura na ilha, os mais conservadores e resistentes às mudanças. Todavia, os jovens têm uma percepção mais continental sobre os costumes, cultura e tradição. Mais adiante, aprofundaremos esse ponto, fazendo uma conexão com os dados pesquisados no trabalho de campo.

Algo importante para destacar aqui é a formação cultural de San Andrés, porque essa formação tem implicações diretas na aplicação de políticas públicas no estado. Ao largo de sua história, as ilhas foram invadidas por diversos povos, tendo como principais colonizadores os britânicos e espanhóis. Assim, essas duas culturas terão um peso grande no desenvolvimento sociocultural das ilhas.

Existem, assim, duas divisões: uma anglo saxã, e a outra espanhola. Entretanto, o que mais nos interessa neste momento é saber que tínhamos pelo lado anglo-saxão as religiões anglicanas, e pelo lado espanhol, as católicas. As religiões de base cristã, assim como as versões mais recentes do presbiterianismo que afloraram em San Andrés. A autoridade máxima do povo *raizal* pertence à religião presbiteriana, enquanto as autoridades governamentais são, em sua maioria, entre católicos e evangélicos modernos. A influência da religião em San Andrés será algo fundamental na aplicação de políticas públicas para a população LGBTQI+. A secretaria responsável por cuidar do tema da diversidade afirma que existe um entrave muito grande em avançar com as políticas públicas de San Andrés por causa dos vetos da autoridade *raizal* que, segundo a secretaria, tem mais influência que o governo. Nunca houve uma campanha massiva contra a homofobia na ilha.

3. JURISPRUDÊNCIA SOBRE LGBTQIA+ NA COLÔMBIA

O jornal El País, edição Colômbia, destaca em sua reportagem de 2022 a seguinte manchete: *El riesgo de ser gay en Colombia*, a matéria informa que em Bogotá duas mulheres armadas com paus ameaçaram um casal gay que se beijava em um parque (PALOMINO, 2022). Outra matéria, de 2023, informa que em um ano houve 145 assassinatos de gays na Colômbia (PALOMINO, 2023). É necessário aclarar que a Colômbia não conta com leis para a proteção da comunidade LGBTQI+, apenas com sentenças proferidas em favor da mesma. Essa falta de visibilidade e reconhecimento em respeito à legislação é um tema bastante complexo e delicado, que enfraquece o movimento. Vale recordar que até 1991 havia uma certa fusão entre o Estado e a Igreja, afinal a Constituição de 1886 iniciava afirmando o seguinte: “Em nome de Deus fonte suprema de toda a autoridade” (ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE, 2015). Assim, a Bíblia tinha um valor profundo naquela sociedade, e as condutas que diferiam das que estavam mencionadas na Bíblia eram entendidas como desvirtuadas, práticas erráticas, e as decisões governamentais deveriam ser respaldadas pelas decisões ou vozes estabelecidas pela Igreja e pelas Escrituras. No ano de 1980 ser homossexual deixou de ser considerado uma prática ilegal devido aos protestos de ativistas que conseguiu a despenalização da homossexualidade

pelo decreto 100. Dessa forma, com a nova Constituição em 1991, o grupo LGBTIQ+ pode ser incluído e passar a exigir seus direitos como grupo cidadão, e a igualdade perante a lei. Em 1993 houve a primeira sentença relacionada com mudança de nome:

Es viable jurídicamente que un varón se identifique con un nombre usualmente femenino, o viceversa: que una mujer se identifique con un nombre usualmente masculino., o que cualquiera de los dos se identifique con nombres neutros o con nombres de cosas. Todo lo anterior, con el propósito de que la persona fije, en aras del derecho al libre desarrollo de la personalidad, su identidad, de conformidad con su modo de ser, de su pensamiento y de su convicción ante la vida. (PETICIONARIO, CARLOS MONTAÑO DÍAZ EN SENTENCIA NO. T-594/93)

Assim, seguiram-se várias outras sentenças em favor da comunidade LGBTIQ+, como a adoção com as sentenças C-683/15, C-071/15, e T-276/12. Posteriormente, em 2011 a Corte Colombiana afirmou que o governo nacional deveria criar uma política pública nacional para a população LGBTIQ+, sentenças T-314/2011 e T-909/2011. Houve o reconhecimento patrimonial das famílias LGBTIQ+ com a sentença C-075/07, direito à herança com a sentença C-238/12, entre outras.

Existem algumas sentenças bastante emblemáticas, como a que foi a principal para uma série de lutas a favor do coletivo, que foi conhecida como caso Sergio Urrego, a sentença T-478/15 que proibia qualquer discriminação por causa da identidade sexual em instituições educacionais. A partir dela, temos duas outras sentenças igualmente importantes neste contexto.

A primeira é a T-447, de 2019, intitulada Proteção Do Direito à Identidade de Gênero de Menores. O autor, representando um filho menor, considera que o Cartório Notarial violou os seus direitos fundamentais ao recusar-se a alterar o seu registo civil de nascimento, para que registre o nome e o sexo que corresponde à sua verdadeira identidade de género. A entidade negou a ação, alegando descumprimento das exigências previstas nos Decretos 1.227 e 1.069, de 2015, Sentença T-675/17 e Instrução Administrativa 12, de 2018, da Superintendência de Notariado e Registro. O autor afirmou que fez o pedido porque seu filho nasceu com uma anomalia na formação dos órgãos genitais que gerou as seguintes condições: a) seu sexo não foi estabelecido com precisão; b) os médicos determinaram que ela nasceu com genitália feminina, e c) sugeriram que ela a registrasse como menina e a criasse sob esta identidade de gênero. O

peticionário seguiu durante vários anos as recomendações médicas, chegando mesmo a realizar testes genéticos ao menor, que demonstraram que os seus cromossomas correspondiam ao sexo masculino. Indica que o menor rejeitou o tratamento que lhe foi oferecido como mulher, escolheu um nome masculino e exigiu que sua família, amigos e instituição de ensino o tratassem de acordo com sua identidade de gênero masculina. É abordado o seguinte tema: 1º. A autonomia dos menores e o reconhecimento da sua capacidade para exercer os seus direitos. 2º. Nome e sexo como elementos da personalidade jurídica e sua compreensão na perspectiva dos direitos. É concedida a proteção solicitada, sendo ordenado ao Cartório Notarial que, por escritura pública, protocolize a mudança de nome e a correção do sexo que conste no registro civil de nascimento do menor referido, de forma que coincida com o nome e sexo masculino com o qual se identifica. Outra série de portarias é expedida para efetivar o gozo das garantias constitucionais protegidas e são feitos apelos ao Governo Nacional e ao Registro Nacional do Estado Civil para que apresentem iniciativas de projetos de lei sobre o reconhecimento, desenvolvimento e proteção efetiva da identidade de gênero.

A segunda é a T-335/19, intitulada Princípio da Igualdade e Proibição da Discriminação com Base na Identidade de Género e na Orientação Sexual. A ação de proteção é instaurada contra o proprietário de estabelecimento comercial aberto ao público. A ele, lhe é atribuído à violação dos direitos fundamentais da demandante e de sua parceira do mesmo sexo, em consequência da reclamação que ela lhes fez pelas manifestações de carinho que tiveram no local, que não foram qualificadas de obscenas, e que se sentiram na necessidade de abandonar voluntariamente o local. Alega-se que tal conduta constitui um ato de discriminação com base na diversidade de identidade sexual, uma vez que a denúncia não se estendeu aos casais heterossexuais. São abordados temas relacionados a: 1º. A origem da ação de proteção contra os indivíduos. 2º. Os direitos fundamentais à dignidade humana, ao livre desenvolvimento da personalidade e à privacidade pessoal. 3º. O princípio da igualdade, a proibição da discriminação por motivos de orientação sexual diversa e os mecanismos de proteção constitucional e, 4º. A posição das pessoas singulares relativamente às restrições ao exercício dos direitos fundamentais. A proteção é concedida e o réu é obrigado a apresentar justificativa escrita e particular à demandante, além de tomar todas as providências necessárias para permitir o acesso à sua permanência no estabelecimento comercial, sem impor quaisquer restrições ou proibições daí decorrentes. Insta-se a Câmara de Comércio

de Barranquilla a, no âmbito das suas funções jurídicas, socializar o conteúdo desta decisão.

Reforçamos, uma vez mais, que ainda que não existam leis como tal, o Estado colombiano mantém mecanismos jurídicos de proteção ao coletivo LGBTIQ+.

Depois desses pontos jurídicos, é hora de analisarmos os dados que obtivemos durante a coleta de informações no trabalho de campo realizado em San Andrés, durante os meses de novembro e dezembro de 2021. Foram entrevistadas 51 pessoas que espontaneamente aceitaram participar da pesquisa. Houve, fato, dificuldade nessa etapa da pesquisa, tanto por parte dos agentes do estado como por parte dos próprios habitantes. Como informado anteriormente, nossa equipe pertencia ao continente o que gerou grande desconfiança nos entrevistados, o trabalho de coleta das informações foi bastante complicado, devido ao tema ainda ser tabu naquela região. Tanto que na região de *Spratt Bight* (sic), bem na parte de comércio, encontramos uma loja de produtos importados e nacionais que em sua vitrine apresentava o seguinte cartaz:

Imagem 01 – Foto do cartaz



Fonte: arquivo próprio

Essa é uma loja bastante frequentada por turistas, e propaga uma violência simbólica forte ao manter em sua vitrine uma imagem que afirma erroneamente e sem qualquer base científica que a ingestão de cervejas ativaria os hormônios femininos, e ainda menciona que homens que utilizam brincos e piercings possuem tendência ao comportamento social feminino e a ficarem sexualmente impotentes. A loja fica quase em frente ao mar, e, obviamente, tem mais cartazes colados que reafirmam a base conservadora de seus proprietários, com imagens contra o feminismo, contra o socialismo etc.

Ainda como parte da observação etnográfica, em um recorrido pela ilha não vimos nenhuma propaganda contra a homofobia, como vimos propagandas sobre turismo sexual nas paradas de ônibus e nos hotéis. Como mencionado anteriormente, um funcionário da Secretaria de Desenvolvimento Social que não quis ser identificado afirmou que qualquer ação em relação ao tema da diversidade é vetada pela autoridade *raizal* e pelas igrejas batistas da ilha.

O ponto é que existem políticas públicas no estado para desenvolver os direitos da diversidade, porém essas políticas não são executadas como deveriam. Existe a necessidade de uma casa-encontro para jovens LGBTIQ+ que são expulsos de suas casas ao se assumirem, porém igualmente outros programas necessitam casas-abrigo (como para habitantes de rua e mulheres vítimas de violência doméstica). Também, é necessário reforçar isso, essas pautas são disputas políticas na ilha. O voto na Colômbia não é obrigatório, e sim uma escolha de qualquer cidadão. Muitos políticos querem evitar fracassar nas eleições ao levantar pautas de diversidade em regiões muito conservadoras, ainda que o plano diretor governamental do país afirme sobre a necessidade de implementar medidas para a redução da violência, por exemplo, contra os homossexuais.

4. RESULTADOS DA PESQUISA

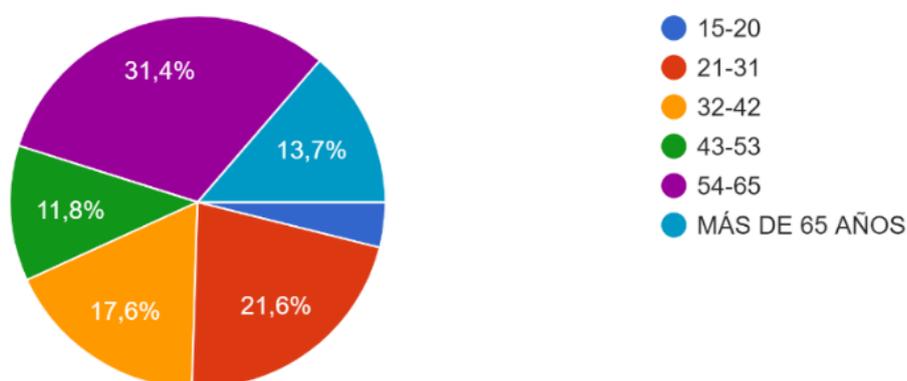
A pesquisa foi aplicada através de questionário online a voluntários da comunidade LGBTIQ+ em San Andrés, com o auxílio da Secretaria de Desenvolvimento Social. Reiteramos que houve baixa participação, devido a alguns fatores como: tema tabu, final de ano e desinteresse. É normal que ocorra algum problema nas pesquisas, sobretudo durante o trabalho de campo, ainda

mais quando o cronograma estabelecido dificultava a prática das ações.

Dito isso, vamos verificar as variáveis encontradas e estabelecer uma relação entre elas que explique o problema da pouca aplicabilidade das políticas públicas sobre diversidade em San Andrés.

Começamos por destacar que tivemos uma boa participação entre a população que tinha entre 54 e 65 anos, e entre a que tinha de 21 a 31 anos.

Gráfico 01 – Pesquisa entre a população entre 54 e 65 anos



Fonte: Os autores

Do total de pessoas que responderam espontaneamente ao questionário, 72,5 % se declararam do sexo masculino. Isso tem um impacto interessante, porque San Andrés é um destino turístico acessível, inclusive existem matérias de jornal de tempos passados que ressaltavam o turismo homossexual da ilha, oferecendo como mercadoria os corpos dos *raizales*³⁹. Atualmente, com o advento do “pink money⁴⁰”, alguns hotéis e bares da ilha oferecem um marketing específico sobre seus estabelecimentos como “gay-friendly⁴¹”, o que contrasta muito com a realidade que vivem os habitantes da ilha. Ou seja, para atrair turismo o dinheiro da comunidade LGBTIQ+ é vantajoso, mas para trabalhar as políticas públicas é um tema tabu. Portanto, ter mais homens que responderam

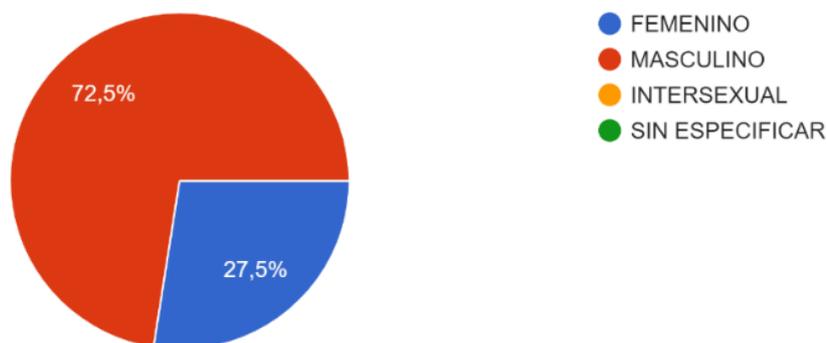
³⁹ Como referência, temos as seguintes páginas: <https://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-3522228> e <https://www.las2orillas.co/san-andres-turismo-sexual-sin-agua-potable/>

⁴⁰ Pink Money se utiliza para fazer referência ao poder de compra da comunidade sexualmente diversa.

⁴¹ Para verificar esse ponto, basta digitar no google sobre “turismo homossexual em San Andres”, por exemplo.

a nossa pesquisa não é algo tão surpreendente.

Gráfico 02 – Pesquisa

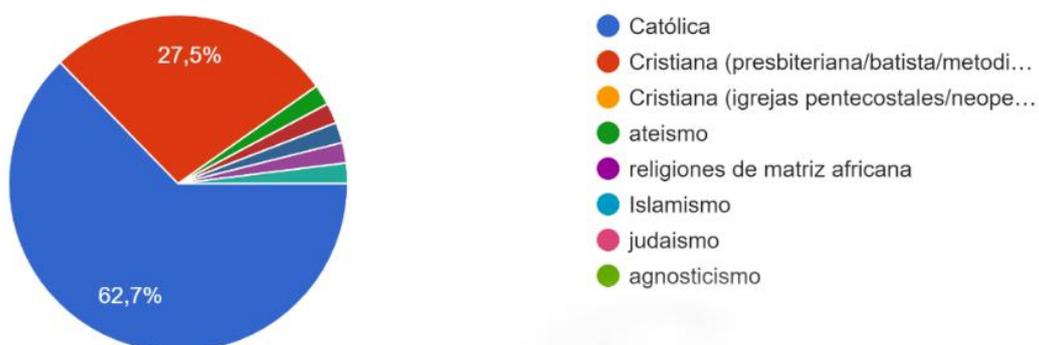


Fonte: Os autores

Quanto à identificação de gênero, os dados revelam que 45,1 % se identificaram como masculino cisgênero, 23,5 % como mulher cisgênero, e 21,6 % como homem transgênero. Quanto à orientação sexual temos quase a metade dos entrevistados gays e apenas 19,6 % de lésbicas. Bissexuais, pansexuais etc. não alcançaram proporções significativas.

Utilizamos a religião para entender melhor como era a relação deles com a sociedade *sanandresana*, e 62,7 % afirmaram pertencer à religião católica, enquanto 27,5 % pertenciam à evangélica.

Gráfico 03 – Pesquisa sobre as religiões

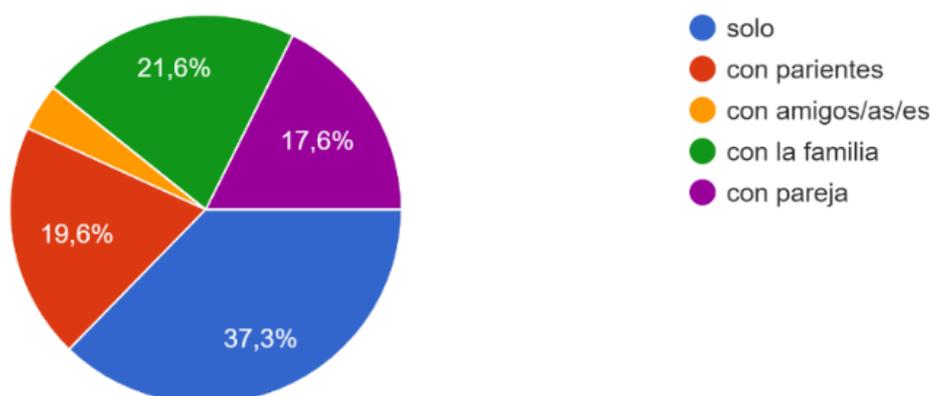


Fonte: Os autores

Em seguida perguntamos sobre a intimidade religiosa, ou seja, se eles frequentavam essas instituições ou apenas seguiam a sua fé, sem tanta presença física nos templos dedicados a isso. As respostas indicaram uma ligação forte com a religião, sendo 45,1 % dos entrevistados dedicando-se a frequentar seus cultos religiosos, suas missas, etc. Ainda que 39,5 % afirmaram que “de vez em quando” assistiam a esses cultos ou missas. De toda forma, as respostas nos indicam sim a presença de uma alta taxa de religiosidade entre a comunidade LGBTIQ+ *sanandresana*.

A pesquisa ainda revelou que 68,6 % dos pesquisados é solteiro (embora, a Colômbia não tenha uma lei de casamento igualitário, mas sim sentenças favoráveis). Do total de entrevistados, 37,3 % afirmaram que vivem sozinhos e 19,6 % vivem com parentes por causa da expulsão da família por sua orientação sexual.

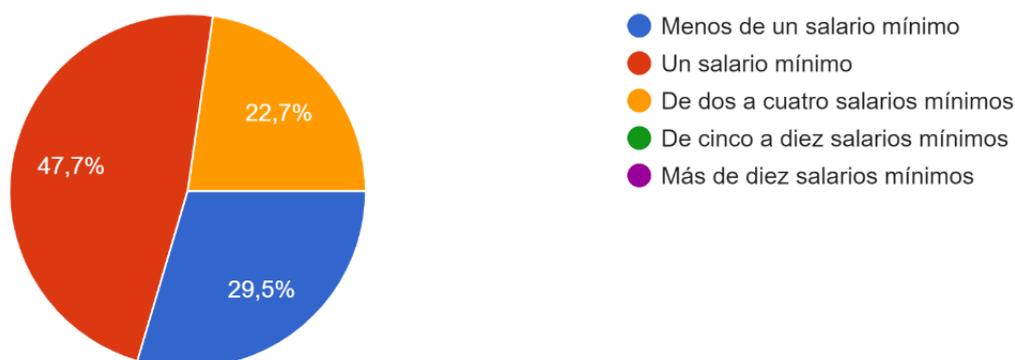
Gráfico 04 – Pesquisa sobre vivência com familiares



Fonte: Os autores

Enquanto aos dados, tem -se que 90 % dessa população conta com formação educacional, 66,7 % estão trabalhando e 47,7 % recebem um salário-mínimo. 70,4 % da população que participou da pesquisa recebem entre um e quatro salários-mínimos colombianos. Porém, 29,5 % recebem menos de um salário-mínimo. A principal atividade exercida é no turismo da ilha.

Gráfico 05 – Pesquisa sobre renda mensal

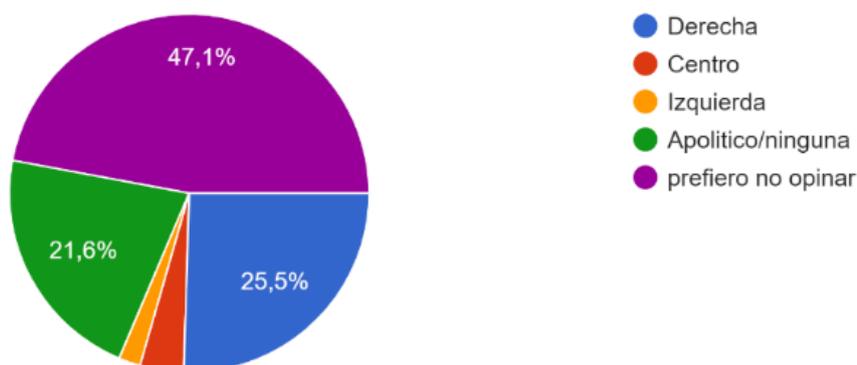


Fonte: Os autores

Uma das perguntas mais importantes da pesquisa era em relação à orientação política dos pesquisados, uma vez que é na ação política onde se muda a realidade de uma população, e onde podemos cobrar políticas públicas eficazes para a diminuição das desigualdades. Assim, a pesquisa mostrou que 68,7 % da população entrevistada afirmou ser apolítico ou preferiu não opinar. Claro que não podemos ignorar o dado de que a população colombiana sofreu durante mais de 50 anos com o conflito armado, e ainda vive sob ameaças de grupos delinquentiais que surgiram quando do desmantelamento das FARC⁴². Entretanto, não se posicionar, não querer se interessar por política leva ao problema que encontramos em San Andrés quando revisamos as políticas públicas sobre diversidade: a maioria dessas políticas não são aplicadas, faltam verbas destinadas para elas, falta infraestrutura, falta vontade política de confrontação com os líderes religiosos da região. De igual forma, quando perguntados se fazem parte de alguma organização social LGBTIQ+, 51 % afirmaram que não.

⁴² Forças Armadas Revolucionarias da Colômbia.

Gráfico 06 – Pesquisa sobre participação social



Fonte: Os autores

Quando perguntamos se os entrevistados conheciam acerca de seus direitos como população de especial proteção, 51 % afirmaram que sim, 21,6 % afirmaram que conheciam um pouco. 54,9 % afirmaram que já sofreu discriminação por pertencer al grupo LGBTIQ+. Solicitamos que eles nos dissessem quais foram essas situações, e temos o seguinte quadro extraído da pesquisa:

Quadro 1 - Formas de discriminação

Faziam piadas na escola	Me assediaram nas ruas	Me discriminaram no trabalho anterior
Faziam comentários nas ruas	Brigas com homens nas ruas	Me expulsaram de um bar por estar muito colado ao meu parceiro
Gritavam comigo nas ruas	Me chamavam de marica a todo momento	Por ser mulher transgênero
A família me expulsou	Bullying na escola	Em todos os lados
Um segurança me ameaçou com uma arma	Violência verbal por parte da família	Violência verbal

Fonte: Os autores

Sobre a insegurança de se auto identificar como LGBTIQ+ em San Andrés, temos o seguinte quadro:

Quadro 2 - Insegurança

Discriminação por parte do Estado.	Homofobia
Briga com religiosos	Discriminação por parte dos cidadãos
Minha família não aceita	Pelos princípios religiosos e insegurança por toda a cidade

Fonte: Os autores

Quando perguntados se já haviam denunciado a discriminação sofrida, 88,4 % afirmaram que não. Em seguida, perguntamos se eles acreditavam que as denúncias funcionavam para gerar um ambiente seguro para eles, 63,8 % afirmaram que não resolviam nada. Perguntamos então qual era a razão pela qual eles acreditavam que as denúncias não funcionavam, e temos o seguinte quadro de respostas:

Quadro 3 – Respostas/Denúncias

Porque as coisas seguem acontecendo do mesmo jeito	Porque a impunidade reina	Nunca resolvem nada
O sistema é muito lento	Depende da situação	É questão de conveniência
Porque não dão importância quando uma pessoa é gay	Não, porque eu tentei processar e foi arquivado	Porque nunca cumprem com as leis
Falta de interesse por parte das autoridades	Porque o governo não está interessado	
Alguns casos sim, outros não... é por conveniência	As leis na Colômbia são ineficientes	

Fonte: Os autores

A respeito da pergunta sobre si em San Andrés existem campanhas contra a discriminação sofrida pela população LGBTIQ+, 66,7 % afirmaram que não existiram tais campanhas. E quando perguntamos de que forma o governo *sanandresano* podia apoiá-los, obtivemos as seguintes respostas:

Quadro 4 - Apoio governamental de San Andrés para a população LGBTIQ+

Por meio de campanhas de consciência	Uma casa para muitos de nós que não conseguimos nos pensionar	Mais empatia e capacitação	Conversas, campanhas, capacitações
Fazendo mais campanhas	Permitindo a participação dos LGBTIQ+ nos espaços públicos e políticos	Defendendo-os de agressões	Acolhimento e oportunidade frente à sociedade
Conscientizando a população	Saúde para as pessoas trans	Mais profissionais públicos capacitados para tratar com eles	Maior inclusão
Mais campanhas para que a sociedade os aceite	Aceitando a população LGBTIQ+	Mais visibilização por parte do governo	Educação, empreendedorismo, saúde e esportes para a população LGBTIQ+

Mais encontros com a comunidade LGBTIQ+	Oferecendo oportunidade de estudos para a população LGBTIQ+	Fazer campanhas	Um lugar para que se possam fazer reuniões
Ajudando a terceira idade da população LGBTIQ+	Uma fundação séria que trabalhe na ilha	Mais encontros com os LGBTIQ+	Deixando de discriminar e respeitar os direitos de todos, permitindo espaços de livre expressão
Realizando eventos com pais e mães sobre filhos LGBTIQ+	Existe muita discriminação por parte dos <i>raizales</i>	Separação da Igreja e o Estado	

Fonte: Os autores

Claro está que apesar da jurisprudência colombiana, ainda existem muitas barreiras – sobretudo culturais – para a verdadeira igualdade, porque existe uma lacuna social em relação àquilo que nos é diferente do que fomos obrigados a aceitar como tradicional ou padrão. Isso se reflete, por exemplo, na queixa de um dos entrevistados que revelou que os funcionários públicos não estavam preparados para lidar com a população diversa.

5. AS POLÍTICAS PÚBLICAS DE SAN ANDRÉS PARA A COMUNIDADE LGBTIQ+

Assim, o objetivo de nossa pesquisa era desenvolver a atualização das políticas públicas já existentes em San Andrés, porém ampliando a mesma de acordo com as necessidades apresentadas durante a fase de trabalho de campo.

Em seguida, apresentamos o documento chamado “Plano de Ação”, o qual estabelece as medidas, ações e práticas a serem tomadas para implementar as políticas públicas. O documento oficial da atualização das políticas públicas possui mais de 25 páginas, tendo 25 artigos, cuja duração foi contabilizada em 10 anos, com o objetivo de mudar a realidade da ilha para o coletivo LGBTIQ+ em 10 anos⁴³.

⁴³ El Plan de acción se formulará con una perspectiva de diez (10) años, en él se consignará la caracterización de la población LGBTIQ+, la priorización de acciones y el desarrollo de los ámbitos, componentes y líneas estratégicas con los programas, proyectos, metas, indicadores,

Quadro 5 - Documento: **PLAN DE ACCIÓN – Actualización de las políticas públicas – Diversidad Sexual**. Departamento: San Andrés, Providencia y Santa Catalina.

Acciones	Sector	Programa	ODS	ODM
Diseñar y desarrollar prácticas y juegos educativos sobre el tema LGBTIQ+ para transformar la socialización patriarcal, binaria, en un modelo integrador e inclusivo.	Inclusión social y reconciliación	Población vulnerable	10-reducción de las desigualdades	3- promover la igualdad de género
Proveer la biblioteca pública con una sección de libros sobre la temática para divulgación de consulta.	Inclusión social y reconciliación	Población vulnerable	10-reducción de las desigualdades	3- promover la igualdad de género
Diseñar un protocolo sobre prevención y denuncia de la violencia LGBTIQ+ para utilización en los colegios.	Inclusión social y reconciliación	Población vulnerable	10-reducción de las desigualdades	3- promover la igualdad de género
Caracterizar la población escolar y cruzar con los indicadores de deserción escolar para verificar si la comunidad LGBTIQ+ está dejando de educarse por las violencias simbólicas sufridas en su interior.	Inclusión social y reconciliación	Población vulnerable	10-reducción de las desigualdades	3- promover la igualdad de género

fuentes de financiación y responsables (...). Los responsables de la ejecución de esta política pública presentarán informes anuales sobre la ejecución del plan estratégicos al Comité Interinstitucional para la política pública del sector LGBTIQ+ para que este decida y diseñe los cambios necesarios en aras de mejorar de manera continua el servicio integral para esta población.

Capacitar a agentes institucionales sobre los derechos de la comunidad LGBTQ+ y en la prevención de la homofobia/lesbofobia/transfobia.	Inclusión social y reconciliación	Población vulnerable	10-reducción de las desigualdades	3- promover la igualdad de género
Fortalecimiento del Comités de política pública como el espacio interinstitucional de articulación, coordinación y seguimiento para la ejecución de esta política pública.	Inclusión social y reconciliación	Población vulnerable	10-reducción de las desigualdades	3- promover la igualdad de género
Elaboración de un sistema de monitoreo, seguimiento y evaluación para identificar los avances y cumplimientos de la política pública.	Inclusión social y reconciliación	Población vulnerable	10-reducción de las desigualdades	3- promover la igualdad de género

Fonte: Os autores

Objetivo general: fortalecer la capacidad institucional, política, social, económica, étnica y cultural que permita avanzar hacia un escenario donde se garantice el respeto de los derechos de las mujeres y equidad de género, sin distinción de clase, raza, religión, etnias, actividad social, nivel educativo y filiación política, que permita el libre desarrollo de la personalidad de todas las personas que viven en el Departamento de San Andrés Isla, Providencia y Santa Catalina.

5.1 Estrategias y Acciones

1. Fortalecimiento de capacidades y competencias institucionales para la atención con enfoque diferencial de las personas con orientaciones sexuales e identidades de género diversas.

Quadro 6 – a) Educación:

Acciones	Sector	Programa	ODS	ODM
Diseñar y desarrollar prácticas y juegos educativos sobre el tema LGBTIQ+ para transformar la socialización patriarcal, binaria, en un modelo integrador e inclusivo.	Inclusión social y reconciliación	Población vulnerable	10-reducción de las desigualdades	3- promover la igualdad de género
Proveer la biblioteca pública con una sección de libros sobre la temática para divulgación de consulta.	Inclusión social y reconciliación	Población vulnerable	10-reducción de las desigualdades	3- promover la igualdad de género
Diseñar un protocolo sobre prevención y denuncia de la violencia LGBTIQ+ para utilización en los colegios.	Inclusión social y reconciliación	Población vulnerable	10-reducción de las desigualdades	3- promover la igualdad de género
Caracterizar la población escolar y cruzar con los indicadores de deserción escolar para verificar si la comunidad LGBTIQ+ está dejando de educarse por las violencias simbólicas sufridas en su interior.	Inclusión social y reconciliación	Población vulnerable	10-reducción de las desigualdades	3- promover la igualdad de género
Capacitar a agentes institucionales sobre los derechos de la comunidad LGBTIQ+ y en la prevención de la homofobia/lesbofobia/transfobia.	Inclusión social y reconciliación	Población vulnerable	10-reducción de las desigualdades	3- promover la igualdad de género
Fortalecimiento del Comités de política pública como el espacio interinstitucional de articulación, coordinación y seguimiento para la ejecución de esta política pública.	Inclusión social y reconciliación	Población vulnerable	10-reducción de las desigualdades	3- promover la igualdad de género
Elaboración de un sistema de monitoreo, seguimiento y evaluación para identificar los	Inclusión social y reconciliación	Población vulnerable	10-reducción de las desigualdades	3- promover la igualdad de género

avances y cumplimientos de la política pública.				
---	--	--	--	--

Fonte: Os autores

Quadro 6 – b) Trabajo y autonomía económica

Acciones	Sector	Programa	ODS	ODM
Elaborar el programa de educación técnica para la comunidad LGBTIQ+ para garantizar oportunidades de desarrollo económico de esta población	Inclusión social y reconciliación	Población vulnerable	10-reducción de las desigualdades	3-promover la igualdad de género
Erradicación de barreras para el acceso de personas LGBTIQ+ a un trabajo decente.	Inclusión social y reconciliación	Población vulnerable	10-reducción de las desigualdades	3-promover la igualdad de género
Impulsar proyectos de emprendimiento y asociatividad laboral para la población LGBTIQ+ del departamento de San Andrés Isla Providencia y Santa Catalina.	Inclusión social y reconciliación	Población vulnerable	10-reducción de las desigualdades	3-promover la igualdad de género
Fomento del emprendimiento laboral a través de alianzas público-privadas para brindar puestos de trabajo a personas LGBTIQ+.	Inclusión social y reconciliación	Población vulnerable	10-reducción de las desigualdades	3-promover la igualdad de género
Fortalecimiento del respaldo a través de las cooperativas de crédito para empresarios LGBTIQ+ para acceso y a bajos intereses.	Inclusión social y reconciliación	Población vulnerable	10-reducción de las desigualdades	3-promover la igualdad de género
Implementación en asocio con el SENA y Cajas de compensación programas de capacitación para el trabajo priorizando personas trans	Inclusión social y reconciliación	Población vulnerable	10-reducción de las desigualdades	3-promover la igualdad de género

Fonte: Os autores

Quadro 7 – c) Salud:

Acciones	Sector	Programa	ODS	ODM
Programa de Reasignación de sexo: proveer información y facilidades para la reasignación sexual cuando sea el caso	Inclusión social y reconciliación	Población vulnerable	10-reducción de las desigualdades	3-promover la igualdad de género
Adaptación de protocolos de atención en salud diferenciados para mujeres lesbianas, bisexuales, hombres trans, mujeres trans, Hombres que tienen sexo con hombres, entre otros.	Inclusión social y reconciliación	Población vulnerable	10-reducción de las desigualdades	3-promover la igualdad de género
Promoción de los derechos sexuales y reproductivos de personas LGBTIQ+, autocuidado, promoción de la salud, prevención de enfermedades de transmisión sexual.	Inclusión social y reconciliación	Población vulnerable	10 - reducción de las desigualdades	3-promover la igualdad de género
Diseñar planes de acción de salud integrales dirigidos a las personas LGBTIQ+	Inclusión social y reconciliación	Población vulnerable	10 - reducción de las desigualdades	3 - promover la igualdad de género
Capacitar profesionales de la salud sobre derechos LGBTIQ y prevención de la violencia hacia ese colectivo	Inclusión social y reconciliación	Población vulnerable	10 - reducción de las desigualdades	3 - promover la igualdad de género

Fonte: Os autores

Quadro 8 – d) Participación política

Acciones	Sector	Programa	ODS	ODM
visibilizar las candidaturas LGBTIQ, garantizar verbas y espacio de campaña política para que cada representante pueda construir su capital política de forma equitativa. Garantizar una cuota mínima partidaria para la participación LGBTIQ en los partidos políticos.	Inclusión social y reconciliación	Población vulnerable	10-reducción de las desigualdades	3-promover la igualdad de género
Fortalecimiento del liderazgo y empoderamiento de las personas LGBTIQ+ en el departamento Archipiélago de San Andrés Isla, Providencia y Santa Catalina, haciendo énfasis en mujeres y hombres trans.	Inclusión social y reconciliación	Población vulnerable	10-reducción de las desigualdades	3-promover la igualdad de género
Aumentar la participación efectiva de personas LGBTIQ+ en la toma de decisiones.	Inclusión social y reconciliación	Población vulnerable	10-reducción de las desigualdades	3-promover la igualdad de género
Potenciar la conformación de organizaciones LGBTIQ+, especialmente de mujeres lesbianas, bisexuales y trans en zonas rurales y corregimientos.	Inclusión social y reconciliación	Población vulnerable	10-reducción de las desigualdades	3-promover la igualdad de género
Fortalecimiento de la Mesa LGBTIQ+ a través de insumos de oficina, organizaciones sociales de base y formación en defensa de los derechos humanos.	Inclusión social y reconciliación	Población vulnerable	10-reducción de las desigualdades	3-promover la igualdad de género

Apoyar con recursos propios de la administración departamental acciones de movilización social del movimiento LGTBIQ+.	Inclusión social y reconciliación	Población vulnerable	10-reducción de las desigualdades	3-promover la igualdad de género
--	-----------------------------------	----------------------	-----------------------------------	----------------------------------

Fonte: Os autores

2. Promoción del reconocimiento e inclusión de los sectores sociales LGTBIQ+ y de personas con orientaciones sexuales e identidades de género diversas:

Quadro 8 – Promoción del reconocimiento e inclusión de los sectores sociales LGTBIQ+.

Acciones	Sector	Programa	ODS	ODM
Diseñar, elaborar y activar una página web de Diversidad Sexual de la gobernación alimentada semanalmente con la temática LGTBIQ+.	Inclusión social y reconciliación	Población vulnerable	10-reducción de las desigualdades	3-promover la igualdad de género
Activar una línea telefónica para las denuncias de homofobia/lesbofobia/transfobia	Inclusión social y reconciliación	Población vulnerable	10-reducción de las desigualdades	3-promover la igualdad de género
Sensibilizar la policía sobre los derechos LGTBIQ+ a través del diseño de campañas y capacitaciones sobre el tema	Inclusión social y reconciliación	Población vulnerable	10-reducción de las desigualdades	3-promover la igualdad de género
Sensibilizar a los/as comerciantes sobre los derechos LGTBIQ+	Inclusión social y reconciliación	Población vulnerable	10-reducción de las desigualdades	3-promover la igualdad de género
Promocionar eventos culturales con la participación de la comunidad LGTBIQ+, como eventos literarios, de escritura y lectura de poemas	Inclusión social y reconciliación	Población vulnerable	10-reducción de las desigualdades	3-promover la igualdad de género

Diseñar un concurso de cuentos escritos por la comunidad LGBTIQ+, fomentando así su visibilidad y promocionando la educación literaria. Cuánto más conocimiento se tiene, más fuerte uno se torna.	Inclusión social y reconciliación	Población vulnerable	10-reducción de las desigualdades	3- promover la igualdad de género
--	-----------------------------------	----------------------	-----------------------------------	-----------------------------------

Fonte: Os autores

3. Respeto, protección y garantías de derechos.

Quadro 8 – Respeto, protección y garantías de derechos.

Acciones	Sector	Programa	ODS	ODM
Programa San Andrés sin homofobia/lesbofobia/transfobia: elaborar el programa de combate a la violencia física y simbólica contra la población LGBTIQ+	Inclusión social y reconciliación	Población vulnerable	10-reducción de las desigualdades	3- promover la igualdad de género
Celebrar oficialmente el Día Internacional del Orgullo LGBTIQ (28 de junio)	Inclusión social y reconciliación	Población vulnerable	10-reducción de las desigualdades	3- promover la igualdad de género
Promoción de derechos y enfrentamiento contra la violencia hacia la comunidad LGBTIQ+	Inclusión social y reconciliación	Población vulnerable	10-reducción de las desigualdades	3- promover la igualdad de género
Garantizar el derecho a poder utilizar su nombre social sin sufrir humillaciones, y cualquier tipo de discriminación por cualquier sector social/comercial/institucional, a través de acciones sociales como campañas en establecimientos públicos.	Inclusión social y reconciliación	Población vulnerable	10-reducción de las desigualdades	3- promover la igualdad de género
Implementación de protocolos, lineamientos y directrices con enfoque de diversidad sexual y de género para la evaluación y trámite de solicitudes de protección	Inclusión social y reconciliación	Población vulnerable	10-reducción de las desigualdades	3- promover la igualdad de género

de derechos a personas LGBTIQ+.				
Implementación de programas de prevención de la violencia intrafamiliar por prejuicio sexual y acciones de atención diferenciada a personas LGBTIQ+ víctimas de violencia intrafamiliar.	Inclusión social y reconciliación	Población vulnerable	10-reducción de las desigualdades	3- promover la igualdad de género
Garantizar que Notarías y juzgados cumplan sus funciones en materia de matrimonio igualitario, cambio de componente sexo-género en documentos de identidad.	Inclusión social y reconciliación	Población vulnerable	10-reducción de las desigualdades	3- promover la igualdad de género

Fonte: Os autores

REFERENCIAS

Comisión de la Verdad (2021). **Espacio de escucha en San Andrés, Providencia y Santa Catalina evidencia fuertes afectaciones del narcotráfico en las islas.** Em: <https://web.comisiondelaverdad.co/actualidad/noticias/espacio-de-escucha-san-andres-providencia-evidencia-fuertes-afectaciones-narcotrafico>

El País (2023). **Colombia gana la demanda de Nicaragua en La Haya sobre el mar de San Andrés.** Em: <https://elpais.com/america-colombia/2023-07-13/la-haya-niega-la-demanda-de-nicaragua-sobre-el-mar-de-san-andres.html>

Noticias RCN (2023). **El archipiélago de San Andrés sufre crisis aérea.** Em: <https://www.noticiasrcn.com/colombia/el-archipelago-de-san-andres-sufre-crisis-aerea-439970>

Palomino, S. (2022). **El riesgo de ser gay en Colombia.** Em: <https://elpais.com/america-colombia/2022-08-02/el-riesgo-de-ser-gay-en-colombia.html>

Palomino, S. (2023). **La violencia contra la población LGBTI no cesa: 145 asesinatos en un año.** Em: <https://elpais.com/america-colombia/2023-03-15/la-violencia-contra-la-poblacion-lgbti-no-cesa-145-asesinatos-en-un-ano.html>

Telencuestas (2023). **Cuántos habitantes tiene San Andrés y Providencia, Colombia, en 2023.** Em: <https://telencuestas.com/censos-de-poblacion/colombia/2023/san-andres-y-providencia>

CAPÍTULO 05

POLÍTICAS PÚBLICAS PARA EDUCAÇÃO DIGITAL: DESAFIOS DA EXCLUSÃO SOCIAL E DO ANALFABETISMO DIGITAL

Flavio Henrique Bertoldi da Silva

Mestre pelo Programa de Mestrado Profissional em Gestão de Políticas Públicas da Universidade do Vale do Itajaí (UNIVALI). Linha: Dinâmicas Institucionais das Políticas Públicas.

E-mail: flaviobertoldi@edu.univali.br.

Carlos Golembiewski

Doutor em Comunicação Social pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul. Professor titular do Programa de Mestrado Profissional em Gestão de Políticas Públicas da Universidade do Vale do Itajaí (UNIVALI).

Linha: Dinâmicas Institucionais das Políticas Públicas.

E-mail: carlosinterligado@yahoo.com.br.

1. INTRODUÇÃO

Este trabalho objetiva analisar os modelos de políticas públicas de educação para usuários diversos e alunos do ensino fundamental preconizadas em lei, em busca de programas de educação para o mundo digital (o que corresponde a um letramento digital). Para isso, avalia a internet, sua inserção no Estado democrático de direito e como direito fundamental, para então revelar se há prestação estatal no sentido de uma inclusão digital.

Antes, todavia, indica-se a necessidade de uma definição da expressão educação digital no presente estudo. Ao se falar em educação digital, educação informática ou alfabetização digital, está se fazendo referência à estrutura de educação para o uso da internet e de outras ferramentas digitais; comparativamente, a expressão equivale a uma educação para o mundo digital. Portanto, não se trata de uma educação baseada em ferramentas digitais, como, por exemplo, aulas a distância, telecursos ou equivalentes à educação virtual.

A pesquisa compõe-se como uma reflexão, cuja questão problema central reside em documentar as políticas públicas existentes na área da educação digital e da inclusão digital. Quanto à metodologia, na fase de investigação, utiliza-se o método indutivo. A respeito do que compreende tal método, indica Gil

(2008) que parte do particular e coloca a generalização como um produto posterior; aqui, a generalização não é o que se busca num primeiro momento, mas é constatada pela observação de casos concretos diversos, suficientes a confirmar essa realidade.

Ainda, empregam-se as técnicas da análise e interpretação, indicadas por Gil (2008) como estritamente relacionadas: a análise cuida da organização e sumarização dos dados, de forma a possibilitar o alcance de respostas ao problema proposto para investigação. A interpretação, por seu turno, objetiva a procura do sentido mais amplo das respostas, o que é feito mediante sua ligação a outros conhecimentos. Finalmente, há ampla pesquisa bibliográfica, consistente, na avaliação de material já elaborado, constituído principalmente de livros e artigos científicos (GIL, 2008).

Em linhas gerais, é esta a proposta que se pretende desenvolver no presente trabalho.

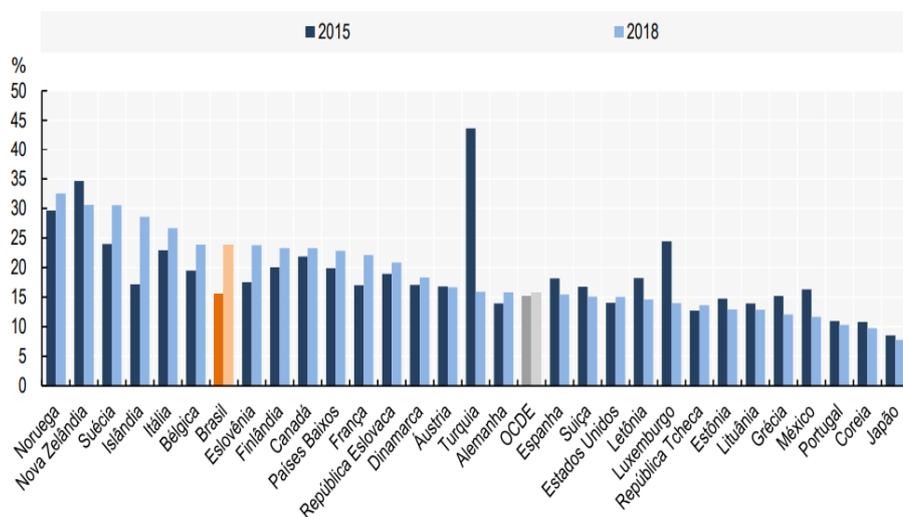
2. A INTERNET E SUA DIFUSÃO SOCIAL NO BRASIL

Estudos publicados no âmbito da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico quanto à difusão das telecomunicações e radiodifusão no Brasil de 2020 (OCDE, 2020), indicam que o país se encontra entre os cinco mais conectados do mundo, com cerca de 78,3 % da população com acesso à internet.

O estudo da OCDE (2020) apresenta um cenário até então desconhecido para o próprio Brasil quanto à internet e sua difusão social. Frisa-se um grande evento de inclusão digital ocorrido em meados dos anos de 1990, seguindo a tendência internacional iniciada nos anos 1980, pela liberalização do setor de telecomunicações nacional. Isso porque havia, até então, uma estrutura regulada e subsidiada pelo governo, extremamente burocratizada e socialmente excludente (GUERREIRO, 2006). Foi apenas em 1996, por meio da Lei n. 9.295 (Lei Mínima), que se traçaram as primeiras linhas para o desenvolvimento da telefonia brasileira e da própria telefonia móvel.

Tudo isso evolui, mas não o bastante para retirar o Brasil da condição de abaixo da média mundial no quesito investimentos em telecomunicações como porcentagem da receita em países. Ilustra-se:

Figura 01: Investimentos em telecomunicações como porcentagem da receita em países da OCDE e no Brasil.



Fonte: OCDE, 2019-2020

Não bastasse a aplicação governamental abaixo da média internacional da OCDE, há um segundo elemento problemático à difusão da internet no Brasil: em pesquisa de 2018, 61 % dos domicílios entrevistados identificaram preços altos como principal motivo para não adotar a internet no Brasil (CGI, 2019).

Esses dados numéricos traduzem um novo mote de problema social: há acesso difundido, mas o acesso é excludente em razão dos custos e da ausência de contrapartidas governamentais. Ao mesmo tempo, a internet coloca-se cada vez mais como local para o exercício de direitos da cidadania. Nisso se reconhece o patamar de tópico relevante: a inclusão digital opera-se, cada vez mais, como elemento de inclusão social.

3. EXCLUSÃO DIGITAL: MEIO DE EXCLUSÃO SOCIAL

O mantra comum remete à visão da inclusão social como um paradigma a ser fornecido pelo governo e pelas classes privilegiadas em prol dos menos favorecidos, num modelo de assistência em que o excluído pouco – quiçá nada – detém de autonomia para protagonizar sua inclusão. Isso se insere no programa de adoção de signos de exclusão: fala-se, cada vez mais, em Terceiro Mundo, ou mesmo Quarto Mundo, como porções globais incapazes de despertar qualquer interesse do Primeiro Mundo (DEMO, 1999).

Se é assim, os ditos integrantes do Primeiro Mundo, protagonistas do desenvolvimento tecnológico e da internet, acabam mitigando, ainda mais, a participação de camadas menos afortunadas na tomada de decisões sobre os rumos da internet e suas ferramentas (RAMONET, 1998). A métrica de solução, pensa-se, é indicada por Demo (1999): a inclusão digital precisa incluir a habilidade de o excluído controlar sua inclusão.

Para o desenvolvimento da avaliação aqui pretendida, cita-se Dyson in Ronca e Costa (2002): é necessário colocar-se a tecnologia (ou as tecnologias) a serviço da ética, a rigor da responsabilidade política e da integração em prol de uma vida mais digna para todos.

Alguns autores, como Ramonet (1998), pontuam que os níveis de desigualdade social se traduzem na distribuição de acesso digital, salientando que dão causa a novas espécies de desigualdades: os inforricos e os infopobres. Daí surge um novo elemento de segregação: a exclusão digital. Chamada, também, de digital divide (WITHROW, 2004). Trata-se de problema grave para países atrasados, mas não apenas esses; afronta os países avançados onde muitos inaptos ao uso das ferramentas digitais não conseguem se inserir nas novas ferramentas de interação desaguando em dois novos problemas sociais: a segregação digital e o analfabetismo digital (DEMO, 2005).

4. ALFABETIZAÇÃO DIGITAL

O cenário social antes exposto formata um dos nós da presente pesquisa: a composição de uma sociedade com pessoas mais e menos capacitadas para o uso das ferramentas digitais, que dispõe do conhecimento de suas operações, corresponde à composição de uma sociedade mais ou menos socialmente inclusiva. O que se percebe é que o ponto de partida da inclusão digital (o acesso à informática, a assimilação da informação e elaboração de um conhecimento), no ideário, representaria a melhoria da qualidade de vida das pessoas (SILVA et al, 2005).

Se o caminho que se trilha é aquele exposto inicialmente, em que se integra a construção de uma sociedade da informação, é impreterível que se afixe uma cultura informacional (TARAPANOFF, SUAIDEN, OLIVEIRA, 2002).

Assim, está-se diante da necessidade do que SILVA et al (2005) chama

de alfabetização em informação, fundada em aprendizagens da vida, em indivíduos capazes de encontrar, avaliar e usar informações eficazmente, para resolver problemas e tomar decisões; uma pessoa com alfabetização em informação seria aquela capaz de identificar a necessidade de informação, organizá-la e aplicá-la, integrando-a a um corpo de conhecimentos preexistentes e usando-a para sua vida.

Na proposição deste estudo, a alfabetização digital (aqui, sinônimo de educação para o mundo digital ou educação digital) representa não apenas a capacidade de desenvolvimento, mas, igualmente, a capacidade de desenvolvimento de um pensamento crítico sobre a internet, suas ferramentas e o próprio processo de inclusão digital.

Como síntese das diversas mazelas da exclusão digital e, por conseguinte, da própria exclusão social, cogita-se que a educação digital (ou, uma educação para o mundo digital) é instrumento relacionado à inclusão social como um todo.

Dado o padrão nacional de colocar obrigações legais os conteúdos de políticas públicas, parte-se para encarar o cenário legislativo brasileiro.

5. LEGISLAÇÃO NACIONAL SOBRE PROCESSOS INFORMACIONAIS

Do acervo nacional, quanto ao uso das informações e tratamento que deve ser reservado à vida, à privacidade, à imagem e à honra, destacam-se os seguintes trechos da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (BRASIL, 1988):

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: [...]

IV - é livre a manifestação do pensamento, sendo vedado o anonimato; [...]

X - são invioláveis a intimidade, a vida privada, a honra e a imagem das pessoas, assegurado o direito a indenização pelo dano material ou moral decorrente de sua violação; [...]

XIV - é assegurado a todos o acesso à informação e resguardado o sigilo da fonte, quando necessário ao exercício profissional; [...]

Art. 220 A manifestação do pensamento, a criação, a expressão e a informação, sob qualquer forma, processo ou veículo não sofrerá qualquer restrição, observado o disposto nesta Constituição.

§ 1º Nenhuma lei conterá dispositivo que possa constituir embaraço à plena liberdade de informação jornalística em qualquer veículo de

comunicação social, observado o disposto no art. 5º, IV, V, X, XIII e XIV.
§ 2º É vedada toda e qualquer censura de natureza política, ideológica e artística. (BRASIL, 1988)

Coloca-se a liberdade de informação, assim como a proteção à privacidade, na senda dos direitos e deveres individuais e coletivos estabelecidos pela CRFB/88, elevando-os ao patamar de direitos fundamentais. Por certo, esses direitos se encontram fundidos aos pilares do Estado constitucional.

No mesmo campo constitucional, tamanha a importância adquirida pelo tema, que em fevereiro de 2022 houve a aprovação da Proposta de Emenda à Constituição n. 17/2019, que consagra a proteção de dados pessoais, inclusive nos meios digitais, um direito fundamental (BRASIL, 2022). Ao inserir o conteúdo ao rol de direitos fundamentais, o Poder Legislativo acabou por reconhecer a proteção de dados pessoais como cláusula pétreia, ou seja, conteúdo que não poderá ser futuramente removido da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.

Sobressai que a liberdade informacional não pode ser confundida com a garantia para propagação de qualquer informação, havendo limitações que atendem aos padrões sociais do Estado em que estão inseridas. Como exemplo da possibilidade de limitação, cita-se o art. 221 da Constituição Federal (BRASIL, 1988), que versa sobre princípios para produção e programação das emissoras de rádio e televisão. Logo, tem-se que mesmo os modelos democráticos mais amistosos à liberdade de informação, resguardam a possibilidade de certa regulamentação pelo Estado, a fim de promover a utilização da mídia para fins de fomentação de determinados valores sociais.

Em virtude da valoração dos meios de comunicação, conseqüentemente da internet, cria-se uma disposição dialética entre dois valores que servem para fins de limitação, nos moldes da lição de Comparato (2010): por um lado, tem-se o exercício de controle que a sociedade exerce sobre os meios de comunicação; por outro, apresenta-se a mídia como instrumento utilizado para a promoção de controle social.

Nesse contexto, ressalta-se o modo como a liberdade de informação, uma extensão da liberdade de expressão (PUDDEPHAT, 2005), encontra respaldo

protetivo em nível de sistemas globais de proteção de direitos humanos, registrando-se, por exemplo, o artigo 19 da Declaração Universal dos Direitos Humanos, responsável estabelecer que todos têm direito à liberdade de opinião e expressão (ONU, 1948).

Relativamente à premissa de informação, destaca Bonavides (2006) é direito de quarta geração, inserido no direito à democracia, direito à informação e direito ao pluralismo. Deles depende a concretização da sociedade aberta para o futuro, em sua dimensão de máxima universalidade, para a qual parece o mundo inclinar-se no plano de todas as relações de convivência (BONAVIDES, 2006). Aparta-se que o direito informacional se relaciona, portanto, diretamente com o contexto democrático em que se desenvolve, uma vez que um Estado inclinado à fomentação do contato com a tecnologia, por consequência, fomenta a participação social nos processos de difusão das informações.

Apresentam-se os aspectos sociais e políticos, em perspectiva histórica, sobre os direitos fundamentais de quarta geração, destacados por Bastos e Tavares (2000) por tratar-se de direitos que decorrem, em primeiro lugar, da superação de um mundo bipolar, dividido entre os que se alinhavam com o capitalismo e aqueles que se alinhavam com o comunismo, também sendo o fenômeno da globalização e os avanços tecnológicos responsáveis pela ascensão dessa nova categoria de direitos humanos.

Do tema, quanto às gerações de direitos fundamentais, Bobbio (2004) frisa serem, em sua essência, bipartidas, seja porque impedem que o homem perceba malefícios da atuação estatal, seja porque possibilitam ao cidadão o aproveitamento dos seus próprios benefícios.

Ultrapassando-se a estrutura constitucional, não se pode negar validade à estrutura legislativa infraconstitucional existente. Aqui, refere-se a Lei n. 12.965/2014, conhecida como Marco Civil da Internet no Brasil (BRASIL, 2014), que define:

Art. 7º O acesso à internet é essencial ao exercício da cidadania, e ao usuário são assegurados os seguintes direitos:
I - inviolabilidade da intimidade e da vida privada, sua proteção e indenização pelo dano material ou moral decorrente de sua violação;
II - inviolabilidade e sigilo do fluxo de suas comunicações pela internet, salvo por ordem judicial, na forma da lei;
III - inviolabilidade e sigilo de suas comunicações privadas armazenadas, salvo por ordem judicial; (BRASIL, 2014)

Portanto, há de se falar que o Marco Civil representa avanço legislativo, ainda que não tenha promovido nenhuma mudança paradigmática sobre o entendimento até então distribuído no judiciário nacional, pautado na natureza extensiva das proteções garantidas na Constituição.

Ainda no âmbito do Marco Civil da Internet, há dispositivo que se conecta com o presente estudo por prescrever a necessidade de adotarem-se medidas de promoção da prestação da educação, em todos os níveis de ensino, para o uso da internet (BRASIL, 2014). Expõe-se:

Art. 26. O cumprimento do dever constitucional do Estado na prestação da educação, em todos os níveis de ensino, inclui a capacitação, integrada a outras práticas educacionais, para o uso seguro, consciente e responsável da internet como ferramenta para o exercício da cidadania, a promoção da cultura e o desenvolvimento tecnológico.

Art. 27. As iniciativas públicas de fomento à cultura digital e de promoção da internet como ferramenta social devem:
I - promover a inclusão digital;
II - buscar reduzir as desigualdades, sobretudo entre as diferentes regiões do País, no acesso às tecnologias da informação e comunicação e no seu uso; e
III - fomentar a produção e circulação de conteúdo nacional. [...]

Art. 29. O usuário terá a opção de livre escolha na utilização de programa de computador em seu terminal para exercício do controle parental de conteúdo entendido por ele como impróprio a seus filhos menores, desde que respeitados os princípios desta Lei e da Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990 - Estatuto da Criança e do Adolescente.

Parágrafo único. Cabe ao poder público, em conjunto com os provedores de conexão e de aplicações de internet e a sociedade civil, promover a educação e fornecer informações sobre o uso dos programas de computador previstos no caput, bem como para a definição de boas práticas para a inclusão digital de crianças e adolescentes. (BRASIL, 2014)

Somente no âmbito do Marco Civil da Internet, portanto, há três dispositivos legais que, em conjunto, impõem ao Estado um programa de dever-agir em prol da formação de uma cultura para o mundo digital. A lei, com sua abstração típica, organiza alguns pontos que podem ser interpretados como marcos dogmáticos da educação para o mundo digital: o primeiro, de ordem instrumental, trata da difusão em multiníveis da educação, por meio da capacitação e outras práticas educacionais (art. 26, caput); o segundo, de corpo material, aponta que o uso objetivado é qualificado como seguro, consciente e responsável.

Esse segundo agrupamento se coaduna, segundo a legislação existente, com a promoção da cidadania, cultura e desenvolvimento tecnológico (BRASIL,

2014). Pensa-se que o dispositivo do art. 26 do Marco Civil da Internet, conforme exposto acima, sintetiza o norte jurídico do presente estudo: há um mandamento, uma obrigação legal que preconiza programa de atuação estatal. Tal programa, por seu turno, é concisão do problema visto neste estudo: identifica-se a ausência de preparo das pessoas para uma vida no mundo conectado.

Esse breve apontamento serve para estabelecer uma conexão clara entre o que se estuda aqui e a obrigação estatal existente; o objetivo, neste espaço, é frisar que há um dever legal para o Estado, que há uma prestação positiva, um algo a fazer que deve ser implantado e que há, no âmago da obrigação legal, ainda que tacitamente, a expressão de uma preocupação dos legisladores com eventuais efeitos nocivos da ausência de uma educação para o mundo digital.

Ao fim do tópico, apresenta-se a Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (BRASIL, 2018). Dispõe a lei sobre o tratamento de dados pessoais, inclusive nos meios digitais, por pessoas naturais ou por pessoas jurídicas de direito público ou privado, com o objetivo de proteger os direitos fundamentais de liberdade e de privacidade e o livre desenvolvimento da personalidade natural (art. 1º, caput). Nos fundamentos, elenca a autodeterminação informativa e os direitos humanos, o livre desenvolvimento da personalidade, da dignidade e da cidadania pelas pessoas naturais (art. 2º, incisos I e VII). Em que pese avaliar balizas e regras para o tratamento de dados, a LGPD não elenca (ou complementa) ferramentas para a promoção de medidas educacionais, o que significa que no âmbito das leis relativas às relações digitais, todas as medidas, por mais genéricas que sejam, se encontram no âmbito do Marco Civil da Internet.

6. LEGISLAÇÃO BRASILEIRA: CONTEÚDOS SOBRE A EDUCAÇÃO NACIONAL

A educação no Brasil, no tocante à legislação que lhe dá corpo, tem por principal orientação a Lei n. 9.394/96, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional (BRASIL, 1996).

Dentre outros apontamentos, dispõe a lei que a educação abrange os processos formativos que se desenvolvem na vida familiar, na convivência humana, no trabalho, nas instituições de ensino e pesquisa, nos movimentos

sociais e organizações da sociedade civil e nas manifestações culturais (art. 1º da Lei n. 9.394/96).

Entre os princípios do ensino, a lei afirma a vinculação entre a educação escolar e as práticas sociais (art. 3º, inciso XI). Ainda, aponta que o ensino fundamental incluirá a compreensão do ambiente natural, social, da tecnologia e dos valores em que se fundamenta a sociedade (art. 332, inciso II).

O que se depreende da Lei n. 9.394/96, no particular da educação para o mundo digital, é uma carta de intenções. Por mais que se espere que a lei de diretrizes afixe apenas princípios, no ponto destaca-se o conteúdo de pouca – quiçá nenhuma – carga programática, tratando-se exclusivamente de um cânone de orientações.

Aprofundando o tema, encontra-se a Lei n. 10.172/01, que aprova o Plano Nacional de Educação (BRASIL, 2001). Dentre os trechos que se relacionam com o conteúdo deste estudo, frisa-se o objetivo difundido de desenvolvimento da informática nas escolas de ensino fundamental e médio.

Pode-se concluir, assim, que os dispositivos cardeais quanto à educação para o mundo digital encontram-se previstos no Marco Civil da Internet (e não na Lei de Diretrizes e Bases), em seu art. 26, que estabelece o dever constitucional do Estado na prestação da educação, em todos os níveis de ensino, a incluir a capacitação integrada e outras práticas educacionais para o uso seguro, consciente e responsável da internet como ferramenta para o exercício da cidadania, a promoção da cultura e o desenvolvimento tecnológico.

O referido preceito constitucional encontra-se na Constituição da República Federativa do Brasil, que, entre outros momentos, ao art. 6º coloca a educação como direito social – para o qual deve o Estado concorrer com a implementação (BRASIL, 1988). O dispositivo, citado anteriormente, pondera as demais relações tecnológicas previstas pelo Marco Civil da Internet, colocando no plano de obrigações estatais a promoção de algum nível de preparo para o uso da internet.

7. POLÍTICAS PÚBLICAS DE INCLUSÃO DIGITAL

Reconhecida a obrigação de o poder público prestar educação para as relações digitais, apostas em leis que se fundam na própria Constituição da

República Federativa do Brasil de 1988, passa-se a buscar se são instaladas e como são operadas as políticas públicas derivadas. A respeito dessa distância, reconhece-se que a existência de uma política pública no plano legislativo, não é, por si só, garantia de aplicação.

Em pesquisa, Cordeiro e Bonilla (2018) apontam algumas peculiaridades do processo de formatação de políticas públicas relacionadas ao mundo digital no Brasil. Primeiro, ressaltam que tais políticas são concebidas imbuídas de interesses classistas de grandes empresas de telecomunicação, grupos financeiros e fundações que representam os interesses de mercado. Aliado a essa indicada falta de coparticipação social no processo de tomada de decisões de orientação, as autoras pontuam que o principal instrumento de inclusão digital, o Programa de Inclusão Digital, que alia vários Ministérios, empresas públicas, privadas e organizações não-governamentais, tem sua eficiência estorvada por condições sociais negativas – como a própria alfabetização.

Avançam as autoras Cordeiro e Bonilla (2018) com a seguinte crítica: em plenos anos 2000-2010, os programas de inclusão digital existentes transportam ferramentas que datam dos anos 1990, não priorizando a incorporação de infraestrutura capaz de dar sustentação à conexão de qualidade. Ainda, as pesquisadoras apresentam dois aspectos problemáticos que se intercalam com o objeto da presente pesquisa. Primeiro, apontam que as potencialidades de contemplação da inserção dos internautas dentro do contexto de cultura digital – em que os aspectos comunicacionais mudam o polo de emissão e tornam todos capazes não apenas de consumir, mas de produzir conteúdo – não são eficazmente exploradas, havendo uma mera transposição do que seria feito no mundo offline para o online. Segundo, afirmam que a formação de professores não é pensada de forma articulada, de maneira a contemplar a cultura digital e a utilização e reflexão sobre qualquer artefato digital; individualmente, cada programa de incentivo à superação da exclusão digital propõe uma formação específica e limitada, sendo que quando uma determinada tecnologia cai em desuso, não são dadas condições aos professores para que empreendam a superação teórica, epistemológica e prática para tecnologias mais recentes – e processos acessórios de uso dessa tecnologia, como conhecimento dos riscos do compartilhamento de dados.

Apresentada crítica sobre as políticas públicas de inclusão digital, remete-

se o estudo a um de seus objetos problemáticos: a ponderação entre as políticas de educação digital inseridas no contexto da inclusão social. A análise deste ponto principia no reconhecimento de que há um acervo mínimo de direitos que são imprescindíveis aos internautas – privacidade e transparência no gerenciamento dos dados informáticos, por exemplo.

O primeiro ponto que se observa é o tratamento da internet unicamente como uma ferramenta pedagógica – muitas vezes desassociando o processo de inclusão digital da preparação do indivíduo para ser um cidadão autossuficiente na curadoria de suas informações. É o que acentuam Nóbile e Portela (2019), ao pontuarem que no processo de inclusão digital de crianças e adolescentes não se reserva espaço à reflexão sobre a influência da tecnologia no ritmo biológico de cada indivíduo, nos ciclos da vivência. A situação se expressa, igualmente, na afetação do convívio social.

Cabe, a respeito, sublinhar-se a defesa de Greenfield in Young (2011): o uso da tecnologia afastaria os jovens do convívio social – mais, da própria vida real –, de forma a prejudicar gravemente as relações humanas no futuro.

A respeito desses núcleos problemáticos do uso indiscriminado da internet, cabe apontar duas posições. A primeira, de Lévy (1997), indica uma alteração na função do próprio professor, que, como protagonista da inserção das crianças e dos adolescentes no digital pelo primeiro contato com a pedagogia digital, passa a ser demandado a ocupar uma posição de incentivador da aprendizagem e do pensamento (muito mais do que de difusor do conhecimento).

Em consequência, cabe ao ambiente professoral alguma alteração. É o que defende Leite et al (2000) ao veicular que as escolas precisam revisar seus roteiros, com foco no trabalho de formação de indivíduos críticos criativos, plenamente habilitados.

Avaliado o cenário do preparo para a cidadania digital inculcado na pedagogia digital, passa-se a estudar os demais campos da inclusão digital e as medidas de preparação dos novos cidadãos que se inserem na cultura digital para autopreservação. Isso por se partir do pressuposto lógico de que educação para o mundo digital é mais que mera capacitação para uso de aparelhos eletrônicos.

À guisa de Buzato (2003), pessoas alfabetizadas não são

necessariamente letradas; saber ler e escrever – ou seja decodificar e codificar mensagens – não é sinônimo de saber argumentar, interpretar. A esse pensamento, que convalida a existência de um segundo nível de capacidade técnica, corresponderia ao letramento, que, segundo o autor, tem por base a prática social. O próprio autor acentua a necessidade de que essas práticas – quando desenvolvidas no meio online, especialmente fomentadas por políticas de inclusão digital – devam corresponder a um letramento digital: uma habilidade de construir sentido, localizar, filtrar e avaliar criticamente informação eletrônica em meio de palavra, pictograma, sons ou quaisquer outros (BUZATO, 2003).

A importância dessa construção – de um letramento digital – é condensada por Tarapanoff, Suaiden e Oliveira (2002): não poderá haver sociedade da informação sem cultura informacional e que o maior problema da inclusão digital não é a falta de computadores, mas o analfabetismo em informação.

A partir disso, encontra-se exemplo que resume com certa propriedade a importância que há de ser atribuída à construção de um letramento digital – ou uma cultura informacional, junto ao processo de inclusão digital, como paritário do processo de inclusão social.

Avaliam-se as políticas públicas existentes no âmbito federal, quais são Proinfo, Proinfo Integrado, Banda Larga nas Escolas, Um Computador por Aluno, Programa de Implantação de Salas de Recursos Multifuncionais e Programa Gesac – que são as principais em curso no tema da inclusão digital.

Aqui, objetiva-se verificar se o processo de inclusão digital em curso contempla, em qualquer medida que seja, previsão para um letramento digital.

O Proinfo consiste em programa educacional com o objetivo de promover o uso pedagógico da informática na rede pública de educação básica. O programa, nas palavras do Ministério da Educação, leva às escolas computadores, recursos digitais e conteúdos educacionais. Estados, Distrito Federal e municípios devem garantir a estrutura adequada para receber os laboratórios e capacitar os educadores para uso das máquinas e tecnologias. Para fazer parte do Proinfo Urbano e /ou Rural, o município deve seguir três passos: a adesão, o cadastro e a seleção das escolas. Não há, na apresentação do projeto, contraprestações ou conteúdo programático relacionado ao letramento digital (BRASIL, 2021a).

O Proinfo Integrado é programa de formação voltada ao uso didático-pedagógico das Tecnologias da Informação e Comunicação no cotidiano escolar, articulado à distribuição dos equipamentos tecnológicos nas escolas e à oferta de conteúdos e recursos multimídia e digitais oferecidos pelo Portal do Professor, pela TV Escola e DVD Escola, pelo Domínio Público e pelo Banco Internacional de Objetos Educacionais. Não há, na apresentação do projeto, contraprestações ou conteúdo programático relacionado ao letramento digital (BRASIL, 2021b).

O Programa Banda Larga nas Escolas tem por objetivo conectar todas as escolas públicas urbanas à internet. Preconiza que as operadoras autorizadas a operarem telefonia fixa trocam a obrigação de instalarem postos de serviços telefônicos nos municípios pela instalação de infraestrutura de rede para suporte à conexão à internet em alta velocidade em todos os municípios brasileiros e conexão de todas as escolas públicas urbanas com manutenção dos serviços sem ônus até o ano de 2025. Não há, na apresentação do projeto, contraprestações ou conteúdo programático relacionado ao letramento digital (BRASIL, 2021c).

O Projeto Um Computador por Aluno, inserido no Proinfo, tem por objetivo intensificar as tecnologias da informação e da comunicação nas escolas, por meio da distribuição de computadores portáteis aos alunos da rede pública de ensino. É projeto que complementa as ações do MEC referentes a tecnologias na educação, em especial os laboratórios de informática, produção e disponibilização de objetivos educacionais na internet dentro do Proinfo Integrado. Não há, na apresentação do projeto, contraprestações ou conteúdo programático relacionado ao letramento digital (BRASIL, 2021d).

O Programa GESAC, por sua vez, oferece, gratuitamente, conexão à internet em banda larga – por via terrestre e satélite – a Telecentros, Escolas, Unidades de Saúde, Aldeias indígenas, postos de fronteira e Quilombos. O programa é direcionado, prioritariamente, para comunidades em estado de vulnerabilidade social. Não há, na apresentação do projeto, contraprestações ou conteúdo programático relacionado ao letramento digital (BRASIL, 2021e).

Estudadas na espécie, frisa-se que a inclusão digital se encontra difundida em ações do governo federal com pouca – quiçá nenhuma – integração (AFONSO, 2007), focadas prioritariamente na concessão de acesso aos

recursos materiais (dispositivos, salas e periféricos) pouco afixando de contrapartida de cunho pedagógico especial para a preparação da inserção dos alunos no ambiente digital.

8. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A história revela que o modelo de inclusão digital no Brasil é sinônimo do padrão de inclusão social como um todo: desenvolveu-se especialmente a partir da segunda metade dos anos noventa, com enfoque na inclusão pelo consumo – o acesso às tecnologias tornou-se signo de ascensão econômica. Contudo, tais processos de inclusão pelo consumo não foram acompanhados de políticas públicas no tema da alfabetização digital ou mesmo da preparação para os riscos do ambiente digital.

Quanto ao objetivo deste estudo, tem-se que as políticas públicas legislativamente preconizadas encontram-se difundidas em instrumentos legislativos, como a lei de diretrizes educacionais e o marco civil da internet, estando colocadas não propriamente em obrigações da administração pública, mas em conteúdo principiológico, balizas que devem orientar a afixação de conteúdo político.

Essa ausência de uma contextura obrigatória, acaba por manter as previsões legislativas num campo ideário: são, por assim dizer, guias, ausentes de um tronco que lhes dê exigibilidade. Esse atributo principiológico – que afasta do campo da concretude as medidas existentes em lei – deságua em certa inexpressividade do conteúdo já editado.

Ao mesmo passo, as políticas públicas de acesso à internet, que se referem como políticas de inclusão digital, em nada preconizam sobre alguma espécie de contraprestação preparatória ou mesmo afixam tratamento diferenciado entre alunos-usuários e usuários externos ao sistema de ensino público. A inclusão dá-se unicamente pela disponibilização de acesso à internet, sem, ao menos no campo documentado, qualquer preparação para o uso das ferramentas digitais por meio do letramento digital.

A título de reflexão, pontua-se a necessidade de integração entre as políticas de educação, educação digital, inclusão social e inclusão digital, dando aos cidadãos condições para desenvolvimento de habilidades correlatas ao

ambiente eletrônico e, ainda, para que sejam protagonistas do próprio processo de inclusão. Assim, crê-se, o acesso internet deixa de ser tratado como um mero signo de ascensão social e passa a ser uma ferramenta correlata dos demais direitos fundamentais.

REFERÊNCIAS

AFONSO, Carlos A. Políticas Públicas e Inclusão Digital. *In*: CGI.br (Comitê Gestor da Internet no Brasil). **Pesquisa sobre o uso das tecnologias da informação e da comunicação 2006**. São Paulo, 2007, p. 47-53.

BASTOS, Celso Ribeiro; TAVARES, André Ramos. **Tendências do direito público no limiar de um novo milênio**. São Paulo: Saraiva, 2000, p. 389.

BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004. E-book. p. 09.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de direito constitucional**. São Paulo: Malheiros, 2006, p. 571.

BONILLA, Maria H. S.; CORDEIRO, Salete F. N.. Educação e tecnologias digitais: políticas públicas em debate. *Anais do Senid, Passo Fundo*, v. 1, n. 1, ago. 2018. Disponível em: <<https://www.upf.br/senid/programacao-2018/anais/artigos-completos>>. Acesso em: 14 dez. 2021.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <<https://goo.gl/K5GwCN>>. Acesso em: 12 nov. 2021.

BRASIL. Lei n. 12.695, de 23 de abril de 2014. **Estabelece princípios, garantias, direitos e deveres para o uso da Internet no Brasil**. Disponível em: <<https://goo.gl/UrVeHJ>>. Acesso em: 12 nov. 2021.

BRASIL. Lei n. 13.709, de 14 de agosto de 2018. **Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais**. Disponível em: <<https://bit.ly/3qISOfH>>. Acesso em: 12 nov. 2021.

BRASIL. Lei n. 10.172, de 09 de janeiro de 2001. **Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências**. Disponível em: <<https://bit.ly/3ELIKrC>>. Acesso em: 09 dez. 2021.

BRASIL. Lei n. 9.394, de 20 de dezembro de 1996. **Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional**. Disponível em: <<https://bit.ly/3Gw4cjC>>. Acesso em: 09 dez. 2021.

BRASIL. MINISTÉRIO DA CIÊNCIA E TECNOLOGIA. **Obter conexão de internet GESAC**. 2021e. Disponível em: <<https://www.gov.br/pt-br/servicos/obter-conexao-de-internet-gesac>>. Acesso em: 16 dez. 2021.

BRASIL. MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. **Programa Banda Larga nas Escolas**. 2021c. Disponível em: <<https://bit.ly/3pW3s0s>>. Acesso em: 16 dez. 2021.

BRASIL. MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. **Proinfo integrado**. 2021b. Disponível em: <<https://bit.ly/3m9XojY>>. Acesso em: 16 dez. 2021.

BRASIL. MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. **Proinfo**: apresentação. 2021a. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/proinfo>>. Acesso em: 16 dez. 2021.

BRASIL. MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. **Projeto um computador por aluno**. 2021d. Disponível em: <<https://bit.ly/32cnT0U>>. Acesso em: 16 dez. 2021.

BRASIL. Senado Federal. Agência Senado. **Senado inclui proteção de dados pessoais como direito fundamental na Constituição**. Fonte: Agência Senado. 2022. Disponível em: <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/149723>>. Acesso em: 10 fev. 2022.

BUZATO, Marcelo E. K. **Letramento digital abre portas para o conhecimento**. EducaRede, 11 mar. 2003. Disponível em: <http://www.educarede.org.br/educa/html/index_busca.cfm>. Acesso em: 16 dez. 2021.

CGI.br (2019), **Pesquisa sobre o Uso das Tecnologias de Informação e Comunicação nos Domicílios Brasileiros - TIC Domicílios 2018**, Comitê Gestor da Internet no Brasil, São Paulo. Disponível em: <<https://cetic.br/arquivos/domicilios/2018/domicilios>>. Acesso em: 09 nov. 2021

COMPARATO, Fábio Konder. **A democratização dos meios de comunicação em massa**. Revista USP, São Paulo, ed. 48, p.6-12, dez. 2010. Disponível em: <<https://goo.gl/3phJEJ>>. Acesso em: 12 nov. 2021.

Dados para o Japão são de 2017 em vez de 2019. Os dados do Brasil são oriundos das respostas da Anatel ao questionário da OCDE. Fonte: OCDE (2019), **Estatísticas de Telecomunicações e Internet da OCDE**. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1787/tel_int-data-en>. Acesso em: 09 nov. 2021.

DEMO, Pedro. **Inclusão digital**: cada vez mais no centro da inclusão social. Inclusão Social, Brasília, v. 1, n. 1, p. 36-38, out. 2005. Disponível em:< https://repositorio.unb.br/bitstream/10482/9652/1/ARTIGO_InclusaoDigital.pdf.> Acesso em: 09 nov. 2021.

DEMO, Pedro. **O charme da exclusão social**. Campinas: Autores Associados, 1999.

GIL, Antonio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

GREENFIELD, David. As propriedades de dependência do uso de internet. In: YOUNG, K. S. *et al.* **Dependência de Internet**. Porto Alegre: Artmed, 2011.

Guerreiro, Ramos. (2006), **Telecomunicações**, Universidade Estácio de Sá e Editora Rio, Rio de Janeiro.

LEITE, Lígia Silva (Coord.); POCHO, Cláudia Lopes; AGUIAR, Márcia de Medeiros; SAMPAIO, Marisa Narcizo. **Tecnologia educacional**: mitos e possibilidades na sociedade tecnológica. Revista Tecnologia Educacional, Rio de Janeiro, v. 29, nº 148, p. 38-43, jan./mar., 2000.

LÉVY, Pierre. **O que é o virtual?** São Paulo: Editora 34, 1997.

OECD (2020), **Avaliação da OCDE sobre Telecomunicações e Radiodifusão no Brasil 2020**. Disponível em: <https://www.oecd-ilibrary.org/science-and-technology/avaliacao-da-ocde-sobre-telecomunicacoes-e-radiodifusao-no-brasil-2020_0a4936dd-pt>. Acesso em: 12 nov. 2021.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Declaração universal dos direitos humanos**. Disponível em: <<https://goo.gl/ZhZv9A>>. Acesso em: 12 nov. 2021.

PORTELA, Priscila; NÓBILE, Márcia Finimundi. O uso da internet por estudantes de Ensino Fundamental: reflexão sobre a internet como ferramenta pedagógica. Educação Pública, Porto Alegre, v. 33, n. 19, dez. 2019. Disponível em: <<https://educacaopublica.cecierj.edu.br/artigos/19/33/o-uso-da-internet-por-estudantes-de-ensino-fundamental-reflexao-sobre-a-internet-como-ferramenta-pedagogica>>. Acesso em: 16 dez. 2021.

PUDDEPHATT, Andrew. **Freedom of expression**: The essentials of Human Rights. Londres: Hodder Arnold, 2005. p.128.

RAMONET, Ignácio. **Geopolítica do caos**. Petrópolis: Vozes, 1998.
RONCA, Antônio Carlos Caruso; COSTA, Rogério. **A construção de uma democracia cognitiva**. São Paulo em Perspectiva, São Paulo, v. 16, n. 4, p. 24-29, 2002.

SILVA, Helena *et al.* **Inclusão digital e educação para a competência informacional**: uma questão de ética e cidadania. Ci Inf, Brasília, v. 34, n. 1, p. 28-36, jan. 2005.

TARAPANOFF, Kira; SUAIDEN, Emir; OLIVEIRA, Cecília Leite. **Funções sociais e oportunidades para profissionais da informação**. DataGramZero - Revista de Ciência da Informação, v. 3, n. 5, out. 2002. Disponível em: <http://www.dgz.org.br/out02/Art_04.htm>. Acesso em: 09 nov. 2021.

WITHROW, Frank Books. **Literacy in the digital age**: reading, writing, viewing, and computing. Toronto: ScareCrowEducation, 2004.

CAPÍTULO 06

TOWARDS INCLUSIVE INNOVATION POLICY: ASSESSING EFFECTS ON INEQUALITIES AND WELL-BEING

Diego Hernando Florez Ayala

Doutor em Administração pela Universidade do Vale do Itajaí, professor do PMGPP e Strategic Planning Coordinator da Universidade do Vale do Itajaí.

1. INTRODUCTION

Emerging literature discusses the limits and boundaries to governing socio-technical change for addressing grand challenges through innovation policy (HADDAD et al., 2022). Challenges such as health, grassroots, informal economy, civil society, academia, mobility, entrepreneurship, agriculture, circular economy, bio economy, IPR, international markets, even sustainable development goals are affected by the innovation and they can be promoted through policies. Further, innovation affects inequality in three ways: first, through direct impact on income distribution (e.g., innovation favours the highly skilled and risk takers); second, by offering solutions for improving the welfare of lower and middle-income groups (frugal innovators); and third, by allowing lower-income groups to innovate with an ambition of greater welfare improvement (i.e., grassroots and informal-sector activities) (PAUNOV, 2013; CIARLI et al., 2018). Innovation policy is a set of measures and strategies governments implement to promote innovation and technological development within their economies. Additionally, innovation policy aims to create an environment that is conducive to innovation and to support the development and diffusion of new technologies, products, processes and services in conventional markets (VAN DEN HOVE et al., 2012; SMITH et al. 2014).

There are many ways in which governments can implement innovation policies (JUKNEVIČIENĖ; BERSĖNAITĖ, 2016). Good practice in innovation policy is considered to nurture partnerships between firms and science. And technology institutes fosters entrepreneurship, and incentivises investment in innovation activities (SMITH et al., 2014). Some common measures include funding research and development (R&D) activities, industrial districts of

innovation, performance of innovation. Thus, innovation in the informal economy, and risk assessments, regulations, and monitoring systems should support the creation and growth of technology-based firms to promote the equitable, wellbeing and welfare (ARCHIBUGI; FILIPPETTI, 2011; BOIX-DOMENECH et al., 2022; CHARMES et al., 2018; SHEPPARD et al., 2011).

Governments may also provide fiscal incentives and subsidies to encourage firms to invest in innovation and may adopt regulatory policies that support the development and adoption of inclusive innovation, focusing on equity and social justice (CASTELLACCI, 2022). Innovation policy is often seen as a key driver of economic growth and competitiveness. By supporting the development and diffusion of new technologies, governments can help to increase productivity and efficiency, to create new markets and industries. Innovation policy can also contribute to social justices, welfare and wellbeing goals, such as improving health, social and environmental outcomes, reducing greenhouse gas emissions, and addressing global challenges such as climate change and resource depletion. However, innovation policy can also have unintended consequences. For example, the adoption of new technologies may lead to job displacement and income inequality and injustices, or may have negative environmental impacts. Therefore, it is important for researchers, governments, and policymakers to carefully consider the potential impacts of innovation policy on a range of outcomes, to design policies that balance the need for economic development with social justice, welfare and wellbeing considerations.

Innovation policy can have a range of impacts on welfare, or the well-being and quality of life of individuals and societies. The relationship between innovation policy and welfare is complex and multifaceted. It depends on the specific design and implementation of innovation policies and the broader economic and social context in which they are implemented. On one hand, innovation policy can contribute to welfare by promoting economic growth and development, which can lead to increase incomes, employment opportunities, and access to goods and services. On the other hand, innovation can also lead to the development of new technologies and products that improve health outcomes, enhance environmental protection, and address global challenges such as climate change and resource depletion (CASTELLACCI, 2022;

ENGELBRECHT, 2014; VAN DEN HOVE et al., 2012).

In addition, innovation policy can also have negative impacts on welfare, particularly if it leads to job displacement and income inequality. For example, adopting new technologies may lead to the automation of certain jobs, or may make certain skills or occupations obsolete (CASTELLACCI, 2022). This can lead to unemployment and a decline in incomes for some individuals and communities. Furthermore, innovation policy can have distributive effects, with some groups benefiting more than others from adopting new technologies and practices. For example, highly educated workers may be more likely to benefit from new technologies and practices, while less-educated workers may be left behind. In order to maximize the welfare benefits of innovation policy, it is important for policymakers to consider the distributional impacts of new technologies and to design policies that mitigate negative effects on vulnerable groups, such as informal workers and grassroots movements (LEHOUX et al., 2018; SMITH et al. 2014). This may involve measures such as targeted training and education programs, income support for affected workers, and policies that promote the diffusion of new technologies and practices across all sectors of the economy.

Socio-technical transitions research has historically focused on niche innovation processes. Yet recently, increasing attention has been placed on policy processes that seek to destabilise and disrupt incumbent systems and practices. Furthermore, the social justice aspects of system phase out policies have been brought to the fore (LAZAREVIC et al., 2022). Thus, Innovation policy can have a range of impacts on social justice, or the fair and equitable distribution of benefits and burdens within a society (CARBAJO; CABEZA, 2019). The relationship between innovation policy and social justice is complex and multifaceted (CASTELLACCI, 2022). However, the inclusion of innovative research and innovation policies, such as Responsible Research and Innovation, devoted to mainstream social outcomes, to deploy democratic governance of science, and to drive innovation into a direction that is ethically acceptable, societally desirable and sustainable are noteworthy. Moreover, these benefits may be more widely shared across society, leading to more equitable outcomes (CARBAJO; CABEZA, 2019).

This may involve measures such as targeted training and education programs, income support for affected informal workers or communities and

policies that promote the diffusion of new technologies such as bioeconomy and circular economy (LAZAREVIC et al., 2022; SHEPPARD et al., 2011). It may also involve policies that address broader social and economic inequalities, such as progressive tax systems and social welfare programs (ENGELBRECHT, 2014). Innovation policy is a key tool that policy makers use to stimulate a just sustainable growth and competitiveness. However, the potential impacts of innovation policy on inequalities and well-being are often overlooked in policy discussions. Based on this context, this research addresses this gap by examining the relationship between innovation policy and inequalities and well-being. By understanding how innovation policy may shape these outcomes, we can better design policies that promote economic development and social inclusion.

This paper begins by introducing the concept of innovation policy and its goals, followed by a review of the literature on the impacts of innovation policy on inequalities and well-being. The research question guiding this study is: how does innovation policy affect inequalities and well-being? In order to address this question, the next sessions present the methodology selected and used to perform the extensive literature review, including the quantitative bibliometric analysis and the qualitative content analysis of the literature bodies, and the result of such analysis will be further discussed, where additional conclusions are drawn.

2. METHODOLOGY

This study analyses how innovation policy affects inequalities and well-being, based on the scientific literature. Our research design was divided in four steps: selection; Sankey analysis; multiple correspondence analysis; and content analysis coding process (titles, keywords, abstracts, introduction, and the discussion and conclusions). The literature review was conducted from December (2022) to January (2023).

2.2 Selection

Four major theoretical concepts will be explored in this section such as innovation policy, well-being, welfare, and social justice. Scopus® database is

from where we searched and selected the articles for this research. We did our data search based on four keywords: *innovation policy*, *well-being*, *welfare*, and *social justice*. The criteria we applied to consider the articles for this literature review should include concomitantly in each article: Innovation policy AND welfare OR wellbeing or social justice. Additionally, we considered articles published in English only. Based on this set of criteria we were able to select 27 articles.

2.3 Sankey analysis

Sankey diagrams are traditionally used to visualize the flow of energy or materials in various networks and processes (RIEHMANN et al., 2005). Thus, sankey diagram in this research was used to visualize the main items of three fields (author, keywords and journals) and how innovation policy, social justice, welfare and wellbeing are related. Following the method of Aria & Cuccurullo (2017), the `threeFieldsPlot` (Sankey diagram) was processed by R-tool calling *bibliometrix*. This analysis allows to depict a flow from one set of values to another. The things being connected are called nodes and the connections are called links.

2.4 Multiple correspondence analysis

The next step of analysis was multiple correspondence analysis (MCA), that is an exploratory multivariate technique for the graphical and numerical analysis without any restrictive assumption (CUCCURULLO et al., 2016). Aria & Cuccurullo (2017) state that MCA performs a homogeneity analysis of an indicator matrix to obtain a low-dimensional Euclidean representation of the original data. In co-word analysis, MCA is applied to a Document x Word matrix A . While variables are keywords, the individuals observed are the papers. The keywords are plotted on a two-dimensional map [`CS <- conceptual Structure (M, field= "ID", minDegree=5, k.max=5, stemming=FALSE), labels=5`].

We followed the method of Aria & Cuccurullo (2017). The *bibliometrix R-package* allows to use the `conceptual Structure` function to perform MCA to examine the relationship between keywords papers, and to identify clusters of

documents that express common concepts. Keywords and abstracts represent active variables in the model.

We performed our MCA using also a set of illustrative variables, i.e. papers publication period to analyse the field evolution. Assuming that the most cited papers are more representative of the structure of the field, we performed MCA considering the weight (citations per year) assigned to the papers. The output was a map, according to number of factorial axes selected (6 clusters). Given the different approaches used for the selection of factors in literature (prefixed number between 2 and 4; eigenvalue method; screen test), we finally agreed on the choice of the first factorial plan (Axis 1 and Axis 2). The results are interpreted based on the relative positions of the points and their distribution along the dimensions; as words are more similar in distribution, the closer they are represented in the map (CUCCURULLO et al., 2016).

2.5 Content analysis coding process

We did the coding process of all papers through fourth stage. First of all, we read the articles. Then, we identified the thematic trends (categories) from titles, keywords, abstracts, introduction, the discussion and conclusions. Third, we selected the context unit that represented the thematic trends. Finally, we created an excel file in which we included: Categories, Context Unit, Register unit, Authors, and Findings and conclusion. This data became our analysis matrix to address how innovation policy affects inequalities and well-being.

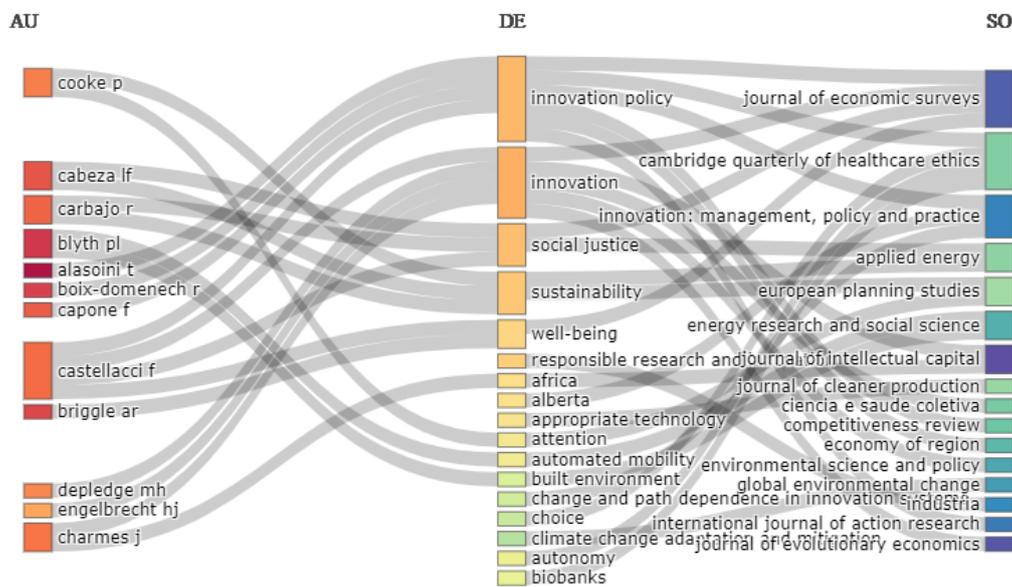
3. RESULTS AND DISCUSSION

3.1 Sankey Analysis

To define and measure the influence or impact of research articles, we used a sankey analysis. They illustrate quantitative information about flows, their relationships, and their transformation. Sankey diagrams represent directed, weighted graphs with weight functions that satisfy flow conservation: the sum of the incoming weights for each node is equal to its outgoing weights. These diagrams are often drawn by hand or they are generated by drawing programs.

These passive illustrations are of limited use for complex flow scenarios (RIEHMANN et al., 2005). Figure 1 presents the authors, keyword and journal which permits the study of the connect and developed works [threeFieldsPlot (M, fields = c ("AU", "DE", "SO"), n = c (20, 20, 20))]. The *threefieldPlot* function plots a chronological citation network called a sankey to show how the different themes were connected and developed through how innovation policy affects inequalities and well-being.

Figure 1 – Sankey Analysis: Authors, Key words, and sources relationships



Source: Authors, 2022

In Fig. 1, a sankey diagram shown how the different authors, themes and journals were connected and developed through theoretical concepts explored such as innovation policy, well-being, welfare, and social justice.

The main flows of this sankey diagram focuses on innovation policy, innovation, social justice, sustainability and well-being. Based on innovation policy keyword, the studies characterised by considers possibilities and challenges included in the attachment of workplace development as a part of innovation policy (ALASOINI, 2012). Furthermore, test the existence of the so-called industrial district effect on innovation in two countries in Europe and to compare the intensity of this effect between both countries (BOIX-DOMENECH et al., 2022). Additionally, there are reviews of the concept of social welfare in the economics of innovation literature, and it outlines a new research agenda that

investigates the impacts of innovation on individuals' well-being and aggregated social welfare (CASTELLACCI, 2022).

Similarly, the keyword innovation discusses the importance of curiosity-driven research and of environment and health research as drivers of socially meaningful innovation in all its forms (VAN DEN HOVE et al., 2012). Additionally, it proposes model of the innovation – subjective well-being (SWB) nexus is needed to advance our understanding of the welfare implications of innovation (ENGELBRECHT, 2014). Thus, it contributes to a better assessment of innovation in the informal sector in developing countries (CHARMES et al., 2018). Another important keyword is social justice which focused in stablishing the methodological basis to arrange a responsible policy integration with the intention of bringing more conceptual clarity to sustainability and social justice dimensions. Its purpose is also the enlightenment of the wealth of material concerning facilitators and inhibitors of this integration (CARBAJO; CABEZA, 2019). And empirical research studying how innovation affects income distribution and social justice, and the related trade-offs between efficiency and equity (CASTELLACCI, 2022).

The studies in sustainability which bring aspects of sustainability and social justice deserve special attention in the research and innovation landscape in Europe (CARBAJO; CABEZA, 2019). Furthermore, this contribution attempts to rebalance the prevailing traditional industrialist bias by considering alternative, more sustainability-informed innovation emphases (COOKE; NUNES, 2022). Finally, well-being brings measures of broader societal outcomes beyond the traditional citation indices that measure “intellectual impact.” The turn to broader social outcomes is widespread within public science (BRIGGLE, 2014). Additionally, the proposition that innovation fosters social welfare, though, is implicitly based on two important assumptions that have so far dominated scholarly research and policy-making in the economics of innovation (CASTELLACCI, 2022). The most expressing major keywords in the literature review seems to highlight the major’s mechanism that might be themes to how innovation policy affect inequalities and well-being.

3.3 Innovation policy: inequalities and well-being

According to the literature we identified six categories that constitute themes for how innovation policy affects inequalities and well-being. They are: Dynamics of innovation, innovation and technology transfer for inclusive structural change, innovation policy for well-being and inclusive social welfare, knowledge production, participatory and inclusive approaches, and sustainability transitions. They will be presented according to the frequencies of articles that contributed to compose them.

3.4 Innovation policy for well-being and inclusive social welfare

Innovation policy for well-being and inclusive social welfare is a category of how innovation policy affects inequalities and well-being. This category refers to the strategies and initiatives put in place by governments and other organizations to promote innovation that leads to improved well-being and greater social inclusion. This can include policies and programs aimed at developing new technologies and practices, as well as initiatives to support the diffusion and adoption of existing innovations. The goal of these policies is to enhance the overall well-being of individuals and communities (informal economy or grassroots communities), as well as to promote greater social inclusion by ensuring that the benefits of innovation are distributed equitably across society (CASTELLACCI, 2022; CHARMES et al., 2018; SMITH et al., 2014).

Inside Innovation policy for well-being and inclusive social welfare category, we identified three different context unit, such as: innovation policy for well-being, innovation policy, and regional innovation policy. The first context unit that we classified was “innovation policy for well-being”.

According to Engelbrecht (2015), A model of the innovation – subjective well-being (SWB) nexus is needed to advance our understanding of the welfare implications of innovation. For instance, policy makers in promoting sustainable and inclusive urbanisation, and the importance of considering the impacts on wellbeing in the development of innovation and urbanisation policies Lenzi; Perucca (2020) can drive innovation and contribute to economic growth. It can also have negative impacts on wellbeing, such as increased social inequality and

environmental degradation. Additionally, inclusive and participatory approach to the development of policies in health, research, or intellectual property and the importance of considering justice in the policy-making process (GADELHA; TEMPORÃO, 2018; REGENBERG; MATHEWS, 2011).

Development policies that focus on promoting innovation for well-being and inclusive social welfare can have a significant impact on the overall well-being of individuals and communities. The relationship between innovation and well-being is complex and multifaceted (GADELHA; TEMPORÃO, 2018). To ensure that the benefits of innovation are distributed equitably across society, it is important to develop a model for policy makers that takes well-being into account. This could include initiatives such as national development projects that focus on promoting innovation for human health and well-being, or new ways of measuring well-being that consider the multiple dimensions of human flourishing (GADELHA; TEMPORÃO, 2018; VAN DEN HOVE et al., 2012; SARIOLA et al., 2019; SNELL, 2019). Thus, the circular economy could contribute to developed innovation policy for well-being aims to create closed-loop systems where waste is minimized and resources are used in a sustainable manner (LAZAREVIC et al., 2022).

Another context unit of Innovation policy for well-being and inclusive social welfare is “Innovation policy”. Innovation policy refers to the policies and programs implemented by governments to promote innovation, which is defined as the creation, diffusion, and use of new ideas, products, and processes (ALASOINI, 2012; BAJMÓCY et al., 2014; SMITH et al., 2014). Good practice in innovation policy is considered to nurture partnerships between firms and science and technology institutes, fosters entrepreneurship, and incentivises investment in innovation activities (SMITH et al., 2014). Additionally, the implications of the comparison for policy makers and the importance of considering both the strengths and challenges of different innovation systems in order to promote sustainable and inclusive economic growth (WOICESHYN; ERIKSSON, 2014). Thus, new challenges and opportunities of innovation policy bring to the relationship between innovation and social welfare, and the importance of considering the broader societal impacts of innovation in policy making (CASTELLACCI, 2022).

The last context unit of Innovation policy for well-being and inclusive social

welfare is “regional innovation policy”. Bajmócy et al. (2014) affirm that regional innovation policy is based on three dimensions: the knowledge base of the region, the innovation system of the region, and the innovation policy of the region. And, concludes by calling for a more nuanced understanding of the role of information in the development of regional innovation policy, and the importance of considering both economic growth and regional capabilities in policy making (BAJMÓCY et al., 2014).

Additionally, industries such of the tourism, post pandemic COVID-19 scenario, the importance of developing new approaches to regional innovation policy in order to support the recovery and long-term sustainability of the tourism industry (COOKE; NUNES, 2022). The strengthening of innovation capacity has become one of the main goals of economic policy on the regional level. On the one hand, regions have put stronger emphasis on innovation activity in their development strategies. On the other hand, we could witness the regionalization of innovation policy (BAJMÓCY et al., 2014).

In conclusion, Innovation policy for well-being and inclusive social welfare is a category of how innovation policy affects inequalities and well-being. These processes are backed up by several theoretical and empirical findings that point out the importance of the innovation policy for well-being and regional level when analysing and develop policies.

3.5 Innovation and technology transfer for inclusive structural change

Innovation and technology transfer for inclusive structural change is the second category identified in this research. Inside this, we identified two different context unit, such as: innovation and technology transfer for inclusive structural change and inclusive innovation. The first register unit is “innovation and technology transfer for inclusive structural change”. It discusses the importance of rethinking the goals and priorities of the innovation in order to ensure that it truly promotes sustainable development and addresses the major challenges (VAN DEN HOVE et al., 2012), responsible innovation in areas such as health and mobility which has the potential to contribute to the achievement of the United Nations' Sustainable Development Goals (SDGs), a set of global goals aimed at promoting economic, social, and environmental sustainability (LEHOUX et al.,

2018). Additionally, technology, power, and morality intersect in the development and deployment of sectors such as mobility, tourism and health, and the implications for issues of justice (BLYTH, 2020; COOKE; NUNES, 2022; SNELL, 2019).

Furthermore, it tends to focus on two types of innovations: those that provide new products to satisfy the taste of more demanding clients, and innovations that improve the way that the old stuff is produced, marketed, or delivered (PELUFFO et al., 2020). For instance, self-driving vehicles, that has the potential impacts of autonomous mobility on issues of justice, such as access to transportation and the distribution of benefits and costs. Thus, solutions such as grassroots innovations rarely feature in the foresight exercises and innovation policies of formal scientific, technology and innovation communities (SMITH et al., 2014). However, there are too, barriers to the adoption of responsible innovation, including a lack of awareness, a lack of funding, and regulatory challenges (LEHOUX et al., 2018). And, ethical challenges of this shift, and the importance of considering the social and economic impacts of the use of data (SNELL, 2019).

The next context unit of innovation and technology transfer for inclusive structural change is “inclusive innovation”. Promoting equitable access to healthcare, and the importance of considering social and environmental sustainability in the development of health policies (GADELHA; TEMPORÃO, 2018). Therefore, Responsible Innovation in Health (RIH) represents an emerging Science, Technology and Innovation (STI) approach that could support not only the Sustainable Development Goal (SDG) “Good health and well-being”, but also other SDGs (LEHOUX et al., 2018). To rethink of the goals and priorities of the health sector, in order to promote equity and sustainability (GADELHA; TEMPORÃO, 2018).

In sum, innovation, and technology transfer for inclusive structural change, is another category of how innovation policy affects inequalities and well-being. Innovation and technology transfer for inclusive structural change is a crucial area of study in today's rapidly changing world. The concept of inclusive innovation is particularly important in this context, as it focuses on ensuring that new technologies and innovations are accessible and beneficial to all members of society. By promoting equitable access to healthcare and considering social and

environmental sustainability in the development of health policies, we can work towards inclusive structural change. The field of Innovation and Technology Transfer for Inclusive Structural Change is constantly evolving, and it is crucial to continue to explore new approaches and strategies to promote equity and sustainability. Overall, it is clear that innovation and technology transfer have the potential to play a significant role in promoting inclusive structural change and improving the well-being of all individuals and communities.

3.6 Sustainability transitions

The third category of how innovation policy affects inequalities and well-being is sustainability transition. Inside the category, we identified four different register units, such as: Environmental sustainability, innovation systems, just sustainabilities, and sustainability transitions.

The first context unit that we classified is “Sustainability transitions”. The last years has seen growing interest in the global change research community in incorporating insights from the environmental humanities and social sciences into understanding of transformations to sustainability (GOSNELL et al., 2019). Additionally, the opportunity to ‘decouple’ industrial growth from environmental degradation through more sustainable production methods through industrial scale biotechnology (SHEPPARD et al., 2011).

For instance, Gosnell et al. (2019) affirm that the fundamental transformation in agriculture, is necessary to encompass economic, social, and psychological dimensions of decision-making aimed at enhancing the overall resilience of the social-ecological systems in which farms and farmers are embedded humanities and social sciences into understanding of transformations to sustainability. Hence, transformational adaptation, refers to the processes by which individuals and organizations fundamentally change the way they operate in order to adapt to new circumstances (GOSNELL et al., 2019).

In summary, transformational adaptation has the potential to be a powerful strategy for addressing the challenges of climate change and promoting sustainable development. However, it is important to adopt a holistic approach to sustainability in the bioeconomy in order to weigh the potential benefits against the potential risks and negative impacts. This will ensure that any new innovations

or technologies are developed and implemented in a responsible and equitable manner (GOSNELL et al., 2019; SHEPPARD et al., 2011).

The second context unit is “Just sustainabilities”, which emphasizes the importance of considering aspects of sustainability and social justice in the research and innovation landscape, particularly in Europe. Carbajo & Cabeza (2019) stress the significance of considering sustainability and social justice in the development of renewable energy technologies and practices. This approach ensures that the benefits of these technologies are distributed equitably and that any negative impacts are minimized. It highlights the need for a comprehensive approach that considers both environmental and societal factors in the development of new technologies and practices. This approach is crucial for achieving a just and sustainable future (CARBAJO; CABEZA, 2019; REGENBERG; MATHEWS, 2011).

In this context, the incorporation of innovative research and innovation policies that focus on social outcomes, democratic governance of science, and ethical and sustainable innovation is crucial. For example, Responsible Research and Innovation is a noteworthy approach that prioritizes these values. The example of the private car illustrates the importance of considering social justice in the development of new technologies and innovations. The private car brought significant spatial, social and cultural changes that have had implications on social justice, creating winners and losers in the process. The private car is considered one of the most powerful artifacts of the 20th century, more powerful than the computer, which underlines the importance of responsible innovation (BLYTH, 2020; CARBAJO; CABEZA, 2019).

The third context unit is “Innovation systems”. Innovation enhances human prosperity and well-being, and it is considered a major driver of economic growth. Yet, the innovation process varies in different countries and regions. Understanding the ‘how’ can help both policy makers and practitioners to facilitate innovation (WOICESHYN; ERIKSSON. 2014). Furthermore, traditional approaches to workplace development, which focus on top-down management and control, are no longer effective in today's rapidly changing economic and technological environment (ALASOINI, 2012). In sum, Implications in innovation systems, include new focus on the general relevance of industrial districts as highly innovative local production systems and top innovators (BOIX-

DOMENECH et al., 2022).

The fourth context unit is “Environmental sustainability”. The challenges facing regions, such as the need to adapt to changing economic conditions and the increasing importance of environmental sustainability. These challenges highlight the need for innovative solutions that can help regions to stay competitive in a rapidly changing global economy. Furthermore, the importance of considering environmental sustainability in the development of new technologies and innovations. As regions strive to maintain economic growth, it is crucial that they also address the negative impacts that this growth may have on the environment. This requires a holistic approach that considers the economic, social, and environmental dimensions of sustainable development. Only by addressing these challenges can regions ensure long-term economic growth and prosperity while protecting the planet and its natural resources (WOICESHYN; ERIKSSON, 2014).

To achieve a sustainable future, it is important to consider the economic, social, and environmental dimensions of sustainable development in the design and implementation of innovation systems and policies. In conclusion, environmental sustainability, innovation systems, just sustainabilities, and sustainability transitions, has highlighted the importance of how innovation policy affects inequalities and well-being.

3.7 Dynamics of innovation

The fourth category of how innovation policy affects inequalities and well-being is Dynamic of innovation. Inside the category, we identified four different register units, such as: drive innovation policy, dynamics of innovation, innovation performance, and promotion of innovation.

The first context unit is "innovation performance". Archibugi & Filippetti (2011) affirm that the positive effects of innovation on structural change, and the trend towards convergence in innovation performance across Europe before the 2008 crisis. They also highlight the importance of addressing barriers to innovation in order to promote this convergence, as well as the role of policy makers in this process. Additionally, the authors discuss the measures that can be taken to ensure biosecurity, such as risk assessments, regulations, and

monitoring systems (ARCHIBUGI; FILIPPETTI, 2011). Furthermore, the context unit also covers the development of a model for workplace development in Finland that aims to promote innovation and the quality of working life through employee participation. Blyth (2020) also examines the role of policy makers in promoting autonomous mobility justice in Finland, emphasizing the importance of considering the perspectives of different stakeholders in the development of policy.

The second context unit is "Dynamics of innovation". the impact of the economic crisis of 2008 on the convergence of innovation performance across European countries. They address the crucial questions of whether convergence in innovation has been achieved in recent years and to what extent the current economic downturn is affecting the convergence process across the EU in terms of innovation performance and technological capabilities. The authors provide an in-depth analysis of the dynamics of innovation performance across EU Member States, highlighting the challenges and opportunities for policymakers to promote innovation and convergence in the region (ARCHIBUGI; FILIPPETTI, 2011).

The third context unit is "Drive innovation policy". Blyth (2020) discusses the role of policy makers in promoting autonomous mobility justice in Finland, and the importance of considering the perspectives of different stakeholders, such as the government, industry, and the public, in the development of policy. From Foucauldian conceptualizations adapted for the study of geographies of power to investigate how autonomous mobility technology may diagram spatial rationalities and moralities into the built environment (BLYTH, 2020).

The final context unit explores the topic of "promotion of innovation". One example discussed in the literature is the development of a new model for workplace development in Finland, which aims to enhance innovation and improve the quality of working life through increased employee participation. This model serves as an example of the various measures that can be taken to promote innovation in the workplace (ALASOINI, 2012).

Taking everything into account, dynamic of innovation is another category which has highlighted the importance of how innovation policy affects inequalities and well-being.

3.8 Participatory and inclusive approaches

The fifth category and a key factor to determining how innovation policy affects inequalities and well-being is “participatory and inclusive approaches”. The importance of using a participatory and inclusive approach to the development and implementation of renewable energy technologies is necessary to ensure that the benefits are distributed fairly among different stakeholders (CARBAJO; CABEZA, 2019). Additionally, the role of civil society organizations in shaping the regulation and the challenges of balancing the competing interests of different stakeholders, and the importance of considering the broader societal impacts of stem cell research in the development of IP policies (JUKNEVIČIENĖ; BERSĖNAITĖ, 2016; REGENBERG; MATHEWS, 2011).

University-industry partnerships refer to collaborations between universities and companies has an important role to promote innovation and economic development (JUKNEVIČIENĖ; BERSĖNAITĖ, 2016). Additionally, the same authors say that collaborative governance involves the participation of different stakeholders in the decision-making process, is a key factor in the success of university-industry partnerships for innovation. And by calling for a more inclusive and participatory approach to the development of university-industry partnerships for innovation, and the importance of considering collaborative governance in the policy-making process (JUKNEVIČIENĖ; BERSĖNAITĖ, 2016).

3.9 Knowledge production

The last category knowledge production is another determining factor to determining how innovation policy affects inequalities and well-being. This category has to do with the concept of “knowledge production” and “science, technology and innovation”.

The first context analysis is “knowledge production”. It promotes the use of participatory decision-making processes, the development of networks and partnerships, and the creation of learning environments that support the continuous development of skills and knowledge (ALASOINI, 2012). Additionally, new insights to existing knowledge on transformational adaptation by focusing on

the ways in which produce new products (GOSNELL et al., 2019). The production of knowledge and the advancement of science is also consider the social outcomes of research, such as its impact on society and the environment (BRIGGLE, 2014). The same authors affirm that, the holistic and inclusive approach to the evaluation of scientific research, and the importance of considering both the knowledge produced and the social outcomes of research in policy making (BRIGGLE, 2014). Therefore, countries such as Lithuania promote model of smart economy, governance and society, which is based on the achievement of country's social and economic well-being through purposeful knowledge-based activities, i.e. innovations and their commercialization, is emphasized in the Lithuania's Progress Strategy "Lithuania 2030" (JUKNEVIČIENĖ; BERSĖNAITĖ, 2016).

The second context unit is "science, technology and innovation". Smith et al. (2014) analyze the successes and challenges of the grassroots innovation, and explore how it has influenced the adoption of sustainable technologies and practices in the region. Additionally, the UN Economic and Social Council defined science, technology and innovation as a lever for achieving the Sustainable Development Goals (SDGs), stressing that "the global community will have the important task" of "taking full advantage" of science, technology and innovation, which is central to the advancement of the 2030 Agenda (LEHOUX et al., 2018). Additionally, the Economic and Social Council also recommended that science, technology, and innovation "be conceived as means of achieving" the SDGs, not as ends in themselves. In conclusion, knowledge production is another category which has highlighted the importance of how innovation policy affects inequalities and well-being.

5. CONCLUSION

In order to address the research question, how innovation policy affects inequalities and well-being we did apply Sankey analysis, MCA and content analysis, through which we triangulated this discussion. The categories found in the literature review, such as: dynamics of innovation, innovation and technology transfer for inclusive structural change, innovation policy for well-being and inclusive social welfare, knowledge production, participatory and inclusive

approaches, sustainability transitions were evidenced through the three technics approaches applied and mentioned above.

For instance, the categories found based on content analysis are also supported by the evidences found in the Sankey analysis and MCA. There were similarities of concepts such as: innovation policy, innovation, social justice, sustainability, well-being knowledge production, systems, innovation systems, regional studies, growth, economy, health, rights, society, challenges, justices, and outcomes. As one can see, the categories founded in the literature review, are significant to how innovation policy affects inequalities and well-being such as innovation research and policy are motivated by the assumption that technological and organizational changes are fundamental to address major societal challenges, and thus, improve human welfare (CASTELLACCI, 2022).

In conclusion, the topics of dynamics of innovation, innovation and technology transfer for inclusive structural change, innovation policy for well-being and inclusive social welfare, knowledge production, participatory and inclusive approaches, and sustainability transitions are all crucial for understanding the current state of innovation and its potential for driving positive change in society. The economic crisis of 2008 has had an impact on the convergence of innovation performance across European countries, highlighting the need for policy makers to address the barriers to innovation in order to promote convergence. Additionally, the importance of considering sustainability and social justice in the development of renewable energy technologies and practices cannot be overstated. The development of a new model for workplace development in Finland that aims to promote innovation and the quality of working life through greater employee participation is a promising approach. Lastly, Responsible Research and Innovation (RRI) is an approach that could support not only the Sustainable Development Goal “Good health and well-being” but also other SDGs. Overall, it is clear that a holistic approach to innovation is needed in order to balance the potential benefits with the potential risks and negative impacts and promote inclusive structural change.

REFERENCES

- ALASOINI, T. A new model for workplace development in Finland. Rethinking employee participation and the quality of working life in the context of broad-based innovation policy. **International Journal of Action Research**, v. 8, n. 3, p. 245–265, 2012. Verlag Barbara Budrich. Disponível em: <[https://www.scopus.com/inward/record.uri?eid=2-s2.0-84869751347&doi=10.1688 %2F1861-9916_IJAR_2012_03_Alasoini&partnerID=40&md5=f81265eed567bccd88b3427cf35d5c58](https://www.scopus.com/inward/record.uri?eid=2-s2.0-84869751347&doi=10.1688%2F1861-9916_IJAR_2012_03_Alasoini&partnerID=40&md5=f81265eed567bccd88b3427cf35d5c58)>.
- ARCHIBUGI, D.; FILIPPETTI, A. Is the Economic Crisis Impairing Convergence in Innovation Performance across Europe? **JCMS: Journal of Common Market Studies**, v. 49, n. 6, p. 1153–1182, 2011. John Wiley & Sons, Ltd. Disponível em: <<https://onlinelibrary.wiley.com/doi/full/10.1111/j.1468-5965.2011.02191.x>>. Acesso em: 24/1/2023.
- ARIA, M.; CUCCURULLO, C. bibliometrix: An R-tool for comprehensive science mapping analysis. **Journal of Informetrics**, v. 11, n. 4, p. 959–975, 2017. Elsevier Ltd.
- BAJMÓCY, Z.; MÁLOVICS, G.; GÉBERT, J. On the Informational Basis of Regional Innovation Policy: From Growth to Capabilities. **European Planning Studies**, v. 22, n. 7, p. 1325–1341, 2014. Routledge. Disponível em: <[https://www.scopus.com/inward/record.uri?eid=2-s2.0-84903526218&doi=10.1080 %2F09654313.2013.786682&partnerID=40&md5=dc8ef48d93454e4d924fc1f21cdea237](https://www.scopus.com/inward/record.uri?eid=2-s2.0-84903526218&doi=10.1080%2F09654313.2013.786682&partnerID=40&md5=dc8ef48d93454e4d924fc1f21cdea237)>.
- BLYTH, P.-L. Autonomous mobility justice in the situated Finnish context: A Foucauldian perspective on technology, power, and morality. **Energy Research and Social Science**, v. 70, 2020. Elsevier Ltd. Disponível em: <[https://www.scopus.com/inward/record.uri?eid=2-s2.0-85086426609&doi=10.1016 %2Fj.erss.2020.101574&partnerID=40&md5=bd92e83b8eb592cb5c2191c31fcf5c56](https://www.scopus.com/inward/record.uri?eid=2-s2.0-85086426609&doi=10.1016%2Fj.erss.2020.101574&partnerID=40&md5=bd92e83b8eb592cb5c2191c31fcf5c56)>.
- BOIX-DOMENECH, R.; CAPONE, F.; GALLETTO, V. Searching for “rare diamonds”? Industrial districts and innovation in Spain and Italy. **Competitiveness Review**, v. 32, n. 5, p. 728–742, 2022. Emerald Group Holdings Ltd.
- BRIGGLE, A. R. Opening the Black Box: The Social Outcomes of Scientific Research. **Social Epistemology**, v. 28, n. 2, p. 153–166, 2014. Routledge. Disponível em: <[https://www.scopus.com/inward/record.uri?eid=2-s2.0-84901688845&doi=10.1080 %2F02691728.2013.782584&partnerID=40&md5=e2837c4749c4b199b9593c932c5737fb](https://www.scopus.com/inward/record.uri?eid=2-s2.0-84901688845&doi=10.1080%2F02691728.2013.782584&partnerID=40&md5=e2837c4749c4b199b9593c932c5737fb)>.
- CARBAJO, R.; CABEZA, L. F. Sustainability and social justice dimension indicators for applied renewable energy research: A responsible approach proposal. **Applied Energy**, v. 252, p. 113429, 2019. Elsevier.

CASTELLACCI, F. Innovation and social welfare: A new research agenda. **Journal of Economic Surveys**, 2022. John Wiley & Sons, Ltd. Disponível em: <<https://onlinelibrary.wiley.com/doi/full/10.1111/joes.12537>>. Acesso em: 24/1/2023.

CHARMES, J.; GAULT, F.; WUNSCH-VINCENT, S. Measuring innovation in the informal economy – formulating an agenda for Africa. **Journal of Intellectual Capital**, v. 19, n. 3, p. 536–549, 2018. Emerald Group Publishing Ltd.

CIARLI, T.; SAVONA, M.; THORPE, J.; AYELE, S. Innovation for Inclusive Structural Change. A Framework and Research Agenda. **SSRN Electronic Journal**, 2018. Elsevier BV. Disponível em: <<https://papers.ssrn.com/abstract=3107783>>. Acesso em: 24/1/2023.

COOKE, P.; NUNES, S. Post-Coronavirus regional innovation policies: from mega to giga and beyond through sustainable spatial planning of global tourism. **European Planning Studies**, v. 30, n. 11, p. 2205–2223, 2022. Routledge. Disponível em: <<https://www.scopus.com/inward/record.uri?eid=2-s2.0-85107507992&doi=10.1080%2F09654313.2021.1936463&partnerID=40&md5=c42baf680a883931bef13edfe01bbb46>>.

CUCCURULLO, C.; ARIA, M.; SARTO, F. Foundations and trends in performance management. A twenty-five years bibliometric analysis in business and public administration domains. **Scientometrics**, v. 108, n. 2, p. 595–611, 2016. Springer Netherlands. Disponível em: <<https://link.springer.com/article/10.1007/s11192-016-1948-8>>. Acesso em: 22/4/2021.

ENGELBRECHT, H. J. H.-J. A general model of the innovation - subjective well-being nexus. **Journal of Evolutionary Economics**, v. 24, n. 2, p. 377–397, 2014. Springer New York LLC. Disponível em: <<https://www.scopus.com/inward/record.uri?eid=2-s2.0-84898549260&doi=10.1007%2Fs00191-014-0343-y&partnerID=40&md5=7bd3cf3f9254d60091664a5ec5316a3a>>. Acesso em: 24/1/2023.

GADELHA, C. A. G.; TEMPORÃO, J. G. Development, innovation and health: The theoretical and political perspective of the health economic-industrial complex [Desenvolvimento, Inovação e Saúde: A perspectiva teórica e política do complexo econômico-Industrial da Saúde]. **Ciencia e Saude Coletiva**, v. 23, n. 6, p. 1891–1902, 2018. Associação Brasileira de Pós - Graduação em Saúde Coletiva. Disponível em: <<https://www.scopus.com/inward/record.uri?eid=2-s2.0-85049241332&doi=10.1590%2F1413-81232018236.06482018&partnerID=40&md5=26684050286428f5e7012676fdeb80c>>. .

GOSNELL, H.; GILL, N.; VOYER, M. Transformational adaptation on the farm: Processes of change and persistence in transitions to ‘climate-smart’ regenerative agriculture. **Global Environmental Change**, v. 59, 2019. Elsevier Ltd. Disponível em: <<https://www.scopus.com/inward/record.uri?eid=2-s2.0->

85074748853&doi=10.1016 %2Fj.gloenvcha.2019.101965&partnerID=40&md5=faae513b395abcdaccffdd81905a6372>.

HADDAD, C. R.; NAKIĆ, V.; BERGEK, A.; HELLSMARK, H. Transformative innovation policy: A systematic review. **Environmental Innovation and Societal Transitions**, v. 43, p. 14–40, 2022. Elsevier.

VAN DEN HOVE, S.; MCGLADE, J.; MOTTET, P.; et al. The Innovation Union: a perfect means to confused ends? **Environmental Science & Policy**, v. 16, p. 73–80, 2012. Elsevier. Disponível em: <<https://onlinelibrary.wiley.com/doi/full/10.1111/j.1468-5965.2011.02191.x>>. Acesso em: 24/1/2023.

JUKNEVIČIENĖ, V.; BERSĖNAITĖ, J. Collaborative Governance as a Prerequisite for the University-Industry Partnership for Innovations' Development: Results of Empirical Research. **Public Policy and Administration**, v. 15, n. 1, p. 41–55, 2016. Disponível em: <<https://ojs.mruni.eu/ojs/public-policy-and-administration/article/view/4320>>. Acesso em: 24/1/2023.

LAZAREVIC, D.; SALO, H.; KAUTTO, P. Circular economy policies and their transformative outcomes: The transformative intent of Finland's strategic policy programme. **Journal of Cleaner Production**, v. 379, p. 134892, 2022. Elsevier Ltd. Disponível em: <<https://www.scopus.com/inward/record.uri?eid=2-s2.0-85141287485&doi=10.1016 %2Fj.jclepro.2022.134892&partnerID=40&md5=486cee18fb3d0dce9dc3db3565263b17>>. Acesso em: 24/1/2023.

LEHOUX, P.; SILVA, H. P.; SABIO, R. P.; RONCAROLO, F. The unexplored contribution of Responsible Innovation in Health to Sustainable Development Goals. **Sustainability (Switzerland)**, v. 10, n. 11, p. 4015, 2018. MDPI. Disponível em: <<https://www.scopus.com/inward/record.uri?eid=2-s2.0-85055900896&doi=10.3390 %2Fsu10114015&partnerID=40&md5=78cd78eab6e420625a494399facdf9c4>>. Acesso em: 24/1/2023.

LENZI, C.; PERUCCA, G. The nexus between innovation and wellbeing across the EU space: What role for urbanisation? **Urban Studies**, v. 57, n. 2, p. 323–349, 2020. SAGE Publications Ltd. Disponível em: <<https://www.scopus.com/inward/record.uri?eid=2-s2.0-85060989808&doi=10.1177 %2F0042098018818947&partnerID=40&md5=f03ec8d42a611dc93999736b00eb4811>>.

PELUFFO, A.; MARTINEZ-ZARZOSO, I.; SILVA, E. New stuff or better ways: what matters to access international markets? **Journal of Applied Economics**, v. 23, n. 1, p. 656–678, 2020. Taylor and Francis Ltd. Disponível em: <<https://www.scopus.com/inward/record.uri?eid=2-s2.0-85091841808&doi=10.1080 %2F15140326.2020.1816120&partnerID=40&md5=a1c2d96ec0f26cc5e35e6e6fa94d93d8>>.

REGENBERG, A.; MATHEWS, D. J. H. Promoting justice in stem cell intellectual property. **Regenerative Medicine**, v. 6, n. 6 SUPPL., p. 79–84, 2011. Disponível

em:<[https://www.scopus.com/inward/record.uri?eid=2-s2.0-80054104057&doi=10.2217 %2Fme.11.68&partnerID=40&md5=156578baba7a5ac7e40fea8c98a5845e](https://www.scopus.com/inward/record.uri?eid=2-s2.0-80054104057&doi=10.2217%2Fme.11.68&partnerID=40&md5=156578baba7a5ac7e40fea8c98a5845e)>.

RIEHMANN, P.; HANFLER, M.; FROEHLICH, B. Interactive sankey diagrams. **Proceedings - IEEE Symposium on Information Visualization, INFO VIS**, p. 233–240, 2005.

SARIOLA, S.; JEFFERY, R.; JESANI, A.; PORTER, G. How Civil Society Organisations Changed the Regulation of Clinical Trials in India. **Science as Culture**, v. 28, n. 2, p. 200–222, 2019. Routledge. Disponível em: <[https://www.scopus.com/inward/record.uri?eid=2-s2.0-85049901634&doi=10.1080 %2F09505431.2018.1493449&partnerID=40&md5=a2a5cd4dee2b2fcfc4c349da9c9c49f4](https://www.scopus.com/inward/record.uri?eid=2-s2.0-85049901634&doi=10.1080%2F09505431.2018.1493449&partnerID=40&md5=a2a5cd4dee2b2fcfc4c349da9c9c49f4)>.

SHEPPARD, A. W.; GILLESPIE, I.; HIRSCH, M.; BEGLEY, C. Biosecurity and sustainability within the growing global bioeconomy. **Current Opinion in Environmental Sustainability**, v. 3, n. 1–2, p. 4–10, 2011. Elsevier.

SMITH, A.; FRESSOLI, M.; THOMAS, H. Grassroots innovation movements: Challenges and contributions. **Journal of Cleaner Production**, v. 63, p. 114–124, 2014. Elsevier. Disponível em: <[https://www.scopus.com/inward/record.uri?eid=2-s2.0-84888291068&doi=10.1016 %2Fj.jclepro.2012.12.025&partnerID=40&md5=48c514ced909e282fd3e01b472c4571b](https://www.scopus.com/inward/record.uri?eid=2-s2.0-84888291068&doi=10.1016%2Fj.jclepro.2012.12.025&partnerID=40&md5=48c514ced909e282fd3e01b472c4571b)>. Acesso em: 24/1/2023.

SNELL, K. Health as the Moral Principle of Post-Genomic Society: Data-Driven Arguments Against Privacy and Autonomy. **Cambridge Quarterly of Healthcare Ethics**, v. 28, n. 2, p. 201–214, 2019. Cambridge University Press. Disponível em: <[https://www.scopus.com/inward/record.uri?eid=2-s2.0-85065971756&doi=10.1017 %2F0963180119000057&partnerID=40&md5=3527c2b9e65ec9be96d597501a817d3d](https://www.scopus.com/inward/record.uri?eid=2-s2.0-85065971756&doi=10.1017%2F0963180119000057&partnerID=40&md5=3527c2b9e65ec9be96d597501a817d3d)>.

WOICESHYN, J.; ERIKSSON, P. How innovation systems in Finland and Alberta work: Lessons for policy and practice. **Innovation: Management, Policy and Practice**, v. 16, n. 1, p. 19–31, 2014. eContent Management Pty Ltd. Disponível em: <[https://www.scopus.com/inward/record.uri?eid=2-s2.0-84899870248&doi=10.5172 %2Fimpp.2014.16.1.19&partnerID=40&md5=d3e2cfd04543f48cff16aa0530f947d3](https://www.scopus.com/inward/record.uri?eid=2-s2.0-84899870248&doi=10.5172%2Fimpp.2014.16.1.19&partnerID=40&md5=d3e2cfd04543f48cff16aa0530f947d3)>. .

CAPÍTULO 07

CONSTITUCIONALISMO CONTEMPORÂNEO, POLÍTICAS PÚBLICAS E MUDANÇA CLIMÁTICA: PERSPECTIVAS A PARTIR DO JULGAMENTO DA ADPF 708 (FUNDO CLIMA) PELO STF BRASILEIRO

Evandro Régis Eckel

Doutorando em Direito pela Universidade do Vale do Itajaí - UNIVALI. Mestre em Direito, Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente pela UNIVALI, em dupla titulação com o IUACA - Universidade de Alicante, Espanha. Procurador do Estado de Santa Catarina.

Ricardo Stanziola Vieira

Professor Doutor da Universidade do Vale do Itajaí– UNIVALI nos programas de pós-graduação em Ciência Jurídica - PPCJ (Mestrado e Doutorado) e programa de mestrado profissional em gestão de Políticas Públicas (PMGPP).

Julien Prieur

Doutor em Direito pela Universidade de Limoges / CRIDEAU (França); Consultor internacional (PNUMA e agência francesa de cooperação para o desenvolvimento); membro do CIDCE (Centro internacional de Direito Comparado do Ambiente); Professor de diversas universidades francesas, entre elas a Universidade de Paris (Sorbonne) e a Universidade de Limoges.

1. INTRODUÇÃO

O desmatamento é responsável por aproximadamente um quarto das emissões globais de gases de efeito estufa (GEE), contribuindo para as mudanças climáticas. No Brasil, é a principal fonte dessas emissões, sobretudo na Amazônia, e voltou a crescer nos últimos anos, ante a pressão exercida por atividades ilegais de extração de madeira, mineração e grilagem de terras (Gatti *et al*, 2023). A ausência do Estado propicia a crescente presença do crime organizado e a própria perda da soberania estatal sobre a floresta amazônica.

Em trabalho anterior, analisou-se a decisão do Supremo Tribunal Federal (STF) na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 708 na perspectiva sociológica desenvolvida por Saskia Sassen na obra *Território, Autoridade e Direitos: dos ensamblajes medievais aos ensamblajes globais*, que utiliza a categoria de desnacionalização para tomar o Estado nacional como um dos âmbitos onde se materializam as transformações fundacionais que estão

criando a nova era global. No processo de globalização, emergem, segundo Sassen, novas territorialidades, resultantes do *ensamblaje* de elementos nacionais e globais, como as novas geografias jurisdicionais, por meio das quais marcos legais nacionais estão fortalecendo uma lógica organizadora extranacional, alterando as capacidades que antes correspondiam ao Estado nacional na medida em que incorporam novos tipos de sistemas transnacionais. É nesse tipo de territorialidade que se situa esse precedente do STF, que faz referência ao regime jurídico transnacional para o enfrentamento das mudanças climáticas, assentado na Convenção sobre Mudança do Clima e o Acordo de Paris, e invoca a Opinião Consultiva 23/2017 da Corte Interamericana de Direitos Humanos acerca da interdependência entre a proteção do meio ambiente e os demais direitos humanos.

Aqui, sob outra perspectiva, pretende-se examinar esse julgamento, histórico para o Direito Ambiental e da Sustentabilidade, no bojo do Direito Constitucional contemporâneo, denominado por alguns como “neoconstitucionalismo” ou novo constitucionalismo, surgido após a 2ª Guerra Mundial e que pode ser caracterizado por três marcos fundamentais, o histórico, o teórico e o filosófico. Este último é marcado pelo paradigma do pós-positivismo, um conjunto heterogêneo e abrangente de ideias, notadamente a atribuição de normatividade aos princípios e a definição de suas relações com valores e regras, a reabilitação da razão prática e da argumentação jurídica, a formação de uma nova hermenêutica constitucional, atenta a essas peculiaridades, e o desenvolvimento de uma teoria dos direitos fundamentais fundada no postulado da dignidade humana. No plano teórico, destacam-se três grandes transformações na aplicação do Direito Constitucional, que são o reconhecimento de força normativa à Constituição, a expansão da jurisdição constitucional e o desenvolvimento de uma nova dogmática da interpretação constitucional mediante a elaboração de novas categorias adequadas às suas especificidades, especialmente o reconhecimento de que as normas constitucionais são normas jurídicas.

Especificamente no que diz respeito à expansão da jurisdição constitucional e ao controle de constitucionalidade das leis e demais atos dos Poderes pelo Poder Judiciário, destaca-se, aqui, a criação de novas ações de controle de constitucionalidade, em especial, a ADPF prevista na Constituição

de 1988 (CRFB), cujas noções e principais delineamentos serão abordados, ainda que não de modo exaustivo.

Finalmente, nesse processo do constitucionalismo contemporâneo e da nova interpretação constitucional, busca-se situar o precedente da ADPF 708, na qual o STF do Brasil foi instado a decidir sobre a paralisação do Fundo Clima pelo último governo da União (BRASIL, STF; 2022). Para tanto, foram analisados os principais aspectos do julgamento.

Quanto à metodologia empregada, utilizou-se o método dedutivo.

2. CONSTITUCIONALISMO CONTEMPORÂNEO, ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO E A NOVA INTERPRETAÇÃO CONSTITUCIONAL

Em estudo sobre as transformações ocorridas no direito constitucional contemporâneo, levando em conta três marcos fundamentais: o histórico, o teórico e o filosófico, Barroso (2005, p 3) observa que o novo direito constitucional, ou neoconstitucionalismo, desenvolveu-se na Europa, ao longo da segunda metade do século XX, com a reconstitucionalização daquele continente, imediatamente após a 2ª Grande Guerra, redefinindo-se o lugar da Constituição e a influência do direito constitucional sobre as instituições contemporâneas. A aproximação das ideias de constitucionalismo e de democracia produziu uma nova forma de organização política, que atende por nomes diversos: Estado democrático de direito, Estado constitucional de direito ou Estado constitucional democrático. A principal referência no desenvolvimento do novo direito constitucional é a Lei Fundamental de Bonn de 1949, e, especialmente, a criação do Tribunal Constitucional Federal alemão, instalado em 1951.

Marco histórico desse processo, no Brasil, foi a redemocratização, que culminou na Constituição de 1988. Sem embargo de vicissitudes de maior ou menor gravidade no seu texto, e da compulsão com que tem sido emendada ao longo dos anos, a Constituição foi capaz de promover, de maneira bem-sucedida, a travessia do Estado brasileiro de um regime autoritário para um Estado democrático de direito. A Carta de 1988 tem propiciado o mais longo período de estabilidade institucional da história republicana do país, e, apesar dos percalços e de dois processos de *impeachment*, não houve, até aqui, a

cogitação de qualquer solução que não fosse o respeito à legalidade constitucional (BARROSO, 2005. p 5)

O marco filosófico desse novo direito constitucional foi o pós-positivismo, cuja caracterização situa-se na confluência das duas grandes correntes de pensamento que oferecem paradigmas opostos para o Direito: o jusnaturalismo e o positivismo, tidos como opostos, mas, em verdade, por vezes, singularmente complementares. A quadra atual é caracterizada pela superação dos modelos puros de jusnaturalismo e do positivismo, por um conjunto difuso e abrangente de ideias. Barroso (2005, p 5) sublinha que Casamiglia denomina de pós-positivistas as teorias contemporâneas que acentuam os problemas da indeterminação do Direito e as relações entre este, a moral e a política.

Lembre-se que Hans Kelsen, em busca de objetividade científica, valeu-se do positivismo para equiparar o Direito à lei, afastando-o da filosofia e de discussões como legitimidade e justiça, tendo sua teoria dominado o pensamento jurídico da primeira metade do século XX.

Há que se questionar em que medida se pode imputar ao juspositivismo a justificação jurídica do nazifacismo, em comparação com a influência da obra de Carl Schmitt e de sua teoria do Estado como unidade política de um povo, resultante de uma vontade unitária (SCHMITT, 1996, p 5), e da Constituição do Estado como situação total dessa unidade e da ordenação política. Schmitt adotou conceito positivo de Constituição entendido não no sentido de norma, mas de decisão política fundamental, total (SCHMITT, 1996, p 45-8; 62), sobre a forma e o modo de existência política do Estado, isto é, da unidade política do povo, que tem existência anterior a ela⁴⁴, sustentando que a guarda da Constituição cabe não ao Poder Judiciário nem ao Legislativo, mas ao Chefe do Poder Executivo. O autor alemão enfatizava, assim, uma suposta unidade nacional e uma polêmica homogeneidade, desconsiderando, desse modo, a complexa pluralidade existente na realidade de um povo e desprezando os direitos das minorias, reconhecidos e consagrados posteriormente, sobre os escombros da 2ª Guerra Mundial, no postulado constitucional da dignidade humana e na incolumidade dos direitos e garantias fundamentais, do regime

⁴⁴ “Toda **unidade política** existente **tem seu valor** e sua ‘razão de existência’ não em uma justiça ou conveniência de normas, mas em sua **existência mesma**. O que existe como magnitude *política* é, juridicamente considerado, digno de existir” (SCHMITT, 1996. p. 46).

democrático e do princípio da separação dos poderes, frente às contingências das mutáveis maiorias parlamentares e de fatores políticos momentâneos.

Heller (1968, p. 200-202) já apontava que a realidade do povo e da nação não revela, geralmente, unidade alguma, mas um pluralismo de direções políticas de vontade, um caráter antagônico, e que pensamentos românticos, nacionais, e demo-liberais, como o de Rousseau, nutrem-se da ficção de uma vontade popular sem contradições, numa metafísica do espírito do povo. “Não se pode, pois, considerar o Estado como simples função da unidade do povo”.⁴⁵

Feita essa digressão, que se julga relevante à medida que o novo direito constitucional surge para superar e prevenir os horrores provocados pelas ideologias totalitárias⁴⁶ derrotadas na 2ª Guerra Mundial, pode-se afirmar que o pós-positivismo busca ir além da legalidade estrita, mas não despreza o Direito posto. Procura empreender uma leitura moral do Direito, mas sem recorrer a categorias metafísicas. Segundo Barroso, nesse ambiente de superação histórica do jusnaturalismo e do fracasso político do positivismo, promove-se uma reaproximação entre o Direito e a Filosofia. Pioneiro dessa “virada kantiana”, foi o livro *Uma Teoria da Justiça* de John Rawls, publicado em 1971, em que se empreendeu a reaproximação entre Ética e Direito, com a fundamentação moral dos direitos humanos e com a busca da justiça fundada no imperativo categórico. Contribuíram, também, Ronald Dworkin, com sua obra *Levando os direitos a sério*, de 1977, e Robert Alexy, na sua *Teoria dos direitos fundamentais*, de 1986.

John Rawls vai trazer o papel da Justiça como equidade (para desenho das instituições) nas sociedades não abrangentes modernas. Ao tratar da relação entre tolerância e interesse comum, traz a compreensão de que o papel do Estado é de assegurar a todos igual liberdade de consciência, argumento que, da perspectiva constituinte, leva à escolha de um regime que garanta a liberdade moral, a liberdade de pensamento e a de crença e de prática religiosa. Embora o Estado possa limitar a liberdade no interesse comum de ordem e

⁴⁵ O objetivo específico da política consiste sempre na organização de oposições de vontade sobre a base de uma comunidade de vontade. A vontade do Estado é menos ainda uma vontade unitária do povo que viesse criar, com independência da organização de dominação do Estado, a essência do estatal (HELLER, 1968, p. 203).

⁴⁶ Na URSS, o totalitarismo seguiu um rumo diverso. Crucial na derrocada de Hitler, o regime de Stalin perdurou, dando origem à Guerra Fria até o seu colapso na década de 90. A partir de então, as ex-repúblicas soviéticas promulgaram Constituições democráticas.

segurança pública, o que é facilmente derivável do ponto de vista contratualista, a aceitação dessa limitação não permite que o Estado reprima convicções filosóficas ou religiosas quando entrem em conflito com interesses do Estado, porque elas estão fora do âmbito de competência de sua autoridade como definida por uma Constituição justa. Ou seja, o Estado não se ocupa de doutrinas espirituais ou filosóficas, e, sim, regula a busca de interesses espirituais e morais dos indivíduos, de acordo com princípios com os quais eles próprios concordariam em uma situação inicial de igualdade (que seriam escolhidos numa posição original, sob o véu da ignorância). O filósofo observa que o Estado “não tem o direito nem o dever de fazer o que ele ou uma maioria (ou qualquer outro grupo) quiser fazer” em questões de religião, limitando-se seu dever “a garantir as condições de igual liberdade moral e religiosa” (RAWLS, 2016, p. 260-2), para que todos possam atingir seus objetivos, sejam quais forem (contanto que situados dentro de certos limites), buscar seus projetos de vida e sua felicidade.⁴⁷ Não importa e não há que se estimar se essas noções pessoais fazem sentido, porque elas são inadequadas para a moldagem de instituições justas. Isso não envolve nenhuma doutrina filosófica ou metafísica específica, pelo contrário, esse modo de argumentação racional afasta-se da atribuição de lugar privilegiado para as visões metafísicas de alguns em detrimento de outros. Então, a tolerância não é derivada de “razões de Estado”: provém do princípio da liberdade igual. (RAWLS, 2016, p. 262-4)

Em síntese, e no que aqui importa em relação à tolerância política adotada pelos Estados Democráticos Constitucionais, pode-se asseverar, com apoio em Rawls, que esses princípios de justiça (institucional), com sua exigência de liberdade igual e consequente vantagem para todos, que seriam escolhidos a partir de uma hipotética posição original dos indivíduos, sob o véu de ignorância sobre quais seriam as convicções efetivas de cada qual, “constituem o núcleo da moralidade política”. Além de especificar os termos da cooperação entre

⁴⁷ A propósito, o STF já assentou que é constitucional o proselitismo religioso, porque inerente à liberdade religiosa (v.g., no RHC 134.682, Rel. Min. Edson Fachin, j. em 29/11/2016), porém não é constitucional (e portanto o proselitismo não poderá implicar) o discurso de ódio, intolerante a outras religiões, visando à sua eliminação (a intolerância como questão de fé), precisamente porque aqui o exercício da liberdade de consciência e de expressão religiosa não respeita o interesse comum na ordem pública e a igual liberdade de outrem. (cf., p.ex.: (RHC 146.303, Rel. Min. Edson Fachin, Red. para acórdão Min. Dias Toffoli, j. em 6/3/2018; ADO 26, Rel. Min. Celso de Mello, j. em 13/06/2019).

indivíduos, “também definem um pacto de reconciliação entre as diversas religiões e convicções morais e as formas de cultura às quais pertencem”. (RAWLS, 2016, p. 272)

Conforme Barroso (2005, p.6), incluem-se no conjunto de ideias ricas e heterogêneas que procuram abrigo neste paradigma pós-positivista em construção: a atribuição de normatividade aos princípios e a definição de suas relações com valores e regras; a reabilitação da razão prática e da argumentação jurídica; a formação de uma nova hermenêutica constitucional; e o desenvolvimento de uma teoria dos direitos fundamentais edificada sobre o fundamento da dignidade humana.

No plano teórico, três grandes transformações subverteram o conhecimento convencional relativamente à aplicação do direito constitucional, a saber: o reconhecimento de força normativa à Constituição, a expansão da jurisdição constitucional, o desenvolvimento de uma nova dogmática da interpretação constitucional, com a elaboração de diferentes categorias.

Uma das grandes mudanças de paradigma ocorridas ao longo do século XX foi a atribuição à norma constitucional do status de norma jurídica. Superou-se, assim, o modelo que vigorou na Europa até meados do século passado, no qual a Constituição era vista como um documento essencialmente político, “um convite à atuação dos Poderes Públicos” (BARROSO, 2005, p.7). Kelsen escreveu, em sua *Teoria Pura do Direito*, que as Constituições positivas não raramente prescrevem e excluem determinados conteúdos às futuras leis, mas, no primeiro caso, “geralmente apenas existe uma promessa de lei a fixar e não qualquer obrigação de estabelecer tais leis” (KELSEN, 2000, p. 249).

Desse modo, a concretização de suas propostas ficava invariavelmente condicionada à liberdade de conformação do legislador ou à discricionariedade do administrador. Ao Poder Judiciário não se reconhecia qualquer papel relevante na realização do conteúdo da Constituição. Com a evolução do Direito Constitucional, as normas constitucionais passam a ser dotadas de imperatividade, que é atributo de todas as normas jurídicas, e sua inobservância há de deflagrar os mecanismos próprios de coação, de cumprimento forçado. Registra Barroso que o desenvolvimento doutrinário e jurisprudencial na matéria não eliminou as tensões inevitáveis que se formam entre as pretensões de normatividade do constituinte, de um lado, e, de outro, as circunstâncias da

realidade fática e as eventuais resistências do *status quo*. (BARROSO, 2005, p.7)

Teve grande influência para esse processo o texto de Konrad Hesse, objeto de sua aula inaugural na Universidade de Freiburg, em 1959, sobre a força normativa da Constituição, em oposição à tese de Lassale, para quem as questões constitucionais não são questões jurídicas, mas questões políticas, e a Constituição jurídica não passaria de um pedaço de papel, e cuja capacidade de regular estaria limitada à sua compatibilidade com a Constituição real, constituída pelos fatores reais de poder. Essa negação da Constituição jurídica e do Direito Constitucional, segundo Hesse, o descaracteriza como ciência normativa, operando-se a sua conversão numa simples ciência do ser, restando-lhe apenas constatar os fatos criados pela *Realpolitik*. Essa doutrina afigura-se desprovida de fundamento se se puder admitir que a Constituição contém, ainda que de forma limitada, uma força própria, motivadora e ordenadora da vida do Estado.(HESSE, 1991, p. 9-12)

Criticando o isolamento radical entre norma e realidade, e assim tanto o reducionismo formal-positivista de Laband e Jellinek (à ordenação, ao plano do dever-ser), quanto o “positivismo sociológico” de Carl Schmitt (realidade, o plano do ser), sustenta Hesse a necessidade de renunciar a essa rigorosa alternativa, afirmando a existência de um condicionamento recíproco, uma mútua determinação entre a Constituição real e a Constituição jurídica, numa relação de interdependência. A pretensão de eficácia da norma constitucional, embora não possa ser separada das condições históricas da sua realização, constitui elemento autônomo, não se confundindo com essas condições, permitindo que a Constituição imprima ordem e conformação à realidade política. Portanto, a Constituição jurídica tem significado próprio. A Constituição adquire força normativa na medida em que logra realizar essa pretensão de eficácia (HESSE, 1991, p. 13-16).

Hesse analisa a tese de Humboldt para admitir o limite da força normativa da Constituição na “natureza singular do presente”, na adaptação inteligente a uma dada realidade histórica, mas compreende que Constituição jurídica pode impor tarefas e estabelecer metas, que podem ser realizadas, convertendo-se, ela mesma, em força ativa, se fizerem-se presentes, na consciência geral - particularmente na consciência dos principais responsáveis pela ordem

constitucional - não só a vontade de poder, mas também a “vontade de Constituição”. Esta traduz a possibilidade da força normativa da Constituição. É seu pressuposto de desenvolvimento, ao lado de questões de conteúdo, a práxis constitucional, ou seja, exige-se que todos os partícipes da vida constitucional partilhem da vontade de Constituição (HESSE, 1991, p. 20-22). Esta é a maior garantia de sua força normativa.

A interpretação tem significado decisivo para consolidação e preservação da força normativa da Constituição, estando submetida ao princípio da “ótima concretização da norma”, que obviamente não pode ser aplicado com base na subsunção lógica. “A interpretação adequada é aquela que consegue concretizar, de forma excelente, o sentido da proposição normativa dentro das condições reais dominantes numa determinada situação”.⁴⁸ A interpretação construtiva é, portanto, necessária.

Graças ao elemento normativo, a Constituição ordena, influi e conforma a realidade política e social. A Constituição jurídica logra conferir forma e modificação a essa realidade. Não é, pois, simples pedaço de papel. O Direito Constitucional não se encontra em contradição com a natureza da Constituição, logo, não está obrigado a abdicar de sua posição enquanto disciplina científica. Não é mera ciência da realidade, tampouco mera ciência normativa; contém essas duas características, devendo preservar a consciência dos seus limites, examinar todos os elementos necessários atinentes às situações e forças, assumindo visão crítica e evitando o surgimento de ilusões perigosas sobre questões fundamentais do Estado, que ameaçam um elenco de princípios basilares da Lei Fundamental, e que constituem cláusulas pétreas (HESSE, 1991, p. 24-5; 29).

O Direito Constitucional cumpre o seu mister de modo adequado, para Hesse, não quando procura demonstrar que as questões constitucionais são questões do poder, mas “quando envida esforços para evitar que elas se convertam em questões de poder”. Em outros termos, o constitucionalista vai dizer que essa ciência “deve explicitar as condições sob as quais as normas

⁴⁸Em outras palavras, uma mudança das relações fáticas pode - ou deve - provocar mudanças na interpretação da Constituição. Adverte, porém, que “Ao mesmo tempo, o sentido da proposição jurídica estabelece o limite da interpretação e, por conseguinte, o limite de qualquer mutação normativa (HESSE, 1991, p. 23).

constitucionais podem adquirir a maior eficácia possível, propiciando, assim, o desenvolvimento da dogmática e da interpretação constitucional”, competindo-lhe “realçar, despertar e preservar a vontade da Constituição, que, indubitavelmente, constitui a maior garantia de sua força normativa” (HESSE, 1991, p. 27), tarefa, de resto, confiada a todos.

Ao lado desse reconhecimento da força normativa da Constituição, ocorre, também, a expansão da jurisdição constitucional. Antes de 1945, vigorava na maior parte da Europa um modelo de supremacia do Poder Legislativo, na linha da doutrina inglesa de soberania do Parlamento e da concepção francesa da lei como expressão da vontade geral. A partir do final da década de 40, todavia, a onda constitucional trouxe não apenas novas constituições, mas também um novo modelo, inspirado pela experiência americana: o da supremacia da Constituição. A fórmula envolvia a constitucionalização dos direitos fundamentais, que ficavam imunizados em relação ao processo político majoritário: sua proteção passava a caber ao Judiciário. Inúmeros países europeus vieram a adotar um modelo próprio de controle de constitucionalidade, associado à criação de tribunais constitucionais. No Brasil, o controle de constitucionalidade existe, em molde incidental, desde a primeira Constituição republicana, de 1891. A denominada ação genérica (ou, atualmente, ação direta), destinada ao controle por via principal – abstrato e concentrado –, foi introduzida pela Emenda Constitucional n. 16, de 1965. Nada obstante, a jurisdição constitucional expandiu-se, verdadeiramente, a partir da Constituição de 1988. A causa determinante foi a ampliação do direito de propositura. Desde a sua criação até a configuração que lhe foi dada pela Constituição de 1969, o direito de propositura da “representação de inconstitucionalidade” era monopólio do Procurador-Geral da República. A Constituição de 1988 rompeu com esta hegemonia, prevendo um expressivo elenco de legitimados ativos no seu art. 103. A isso, somou-se a criação de novos mecanismos de controle concentrado, como a ação declaratória de constitucionalidade (ADC), a ação direta de inconstitucionalidade por omissão (ADO) e a regulamentação da arguição de descumprimento de preceito fundamental (ADPF).

Como terceira transformação no Direito Constitucional, aborda Barroso (2005, p. 9-10) a temática da nova interpretação constitucional, que parte da

premissa de que a interpretação constitucional é uma modalidade de interpretação jurídica, decorrência natural da força normativa da Constituição, isto é, do reconhecimento de que as normas constitucionais são normas jurídicas. Em virtude da sua especificidade, doutrina e jurisprudência desenvolveram um elenco próprio de princípios aplicáveis à interpretação constitucional. São princípios de natureza instrumental, e não material. Pressupostos lógicos, metodológicos ou finalísticos da aplicação das normas constitucionais. São eles, na ordenação que se afigura mais adequada para as circunstâncias brasileiras: o da supremacia da Constituição, o da presunção de constitucionalidade das normas e atos do Poder Público, o da interpretação conforme a Constituição, o da unidade, o da razoabilidade e proporcionalidade, e o da efetividade.

São categorias dessa nova interpretação constitucional as cláusulas gerais ou conceitos jurídicos indeterminados, os princípios (em contraste com as regras), a colisão de normas constitucionais, que conduz à necessidade da ponderação e à utilização da razoabilidade e da proporcionalidade para superação dessa colisão, e a argumentação.

Toda interpretação constitucional se assenta no pressuposto da superioridade jurídica da Constituição sobre os demais atos normativos no âmbito do Estado. Sublinha Barroso (2002, p. 158) que, “por força da supremacia constitucional, nenhum ato jurídico, nenhuma manifestação de vontade pode subsistir validamente se for incompatível com a Lei Fundamental”.

A ideia de supremacia constitucional tem seu fundamento associado a dois relevantes conceitos elaborados nos primórdios da ciência constitucional: a distinção entre poder constituinte e constituído, e entre Constituições rígidas e flexíveis.

Atribui-se a formulação original da primeira distinção ao abade Sieyès, no seu clássico opúsculo *O que é o Terceiro Estado*. Só a nação tem o direito de fazer a Constituição, a nação existe antes de tudo e é a origem de tudo. A Constituição não é obra do poder constituído, mas do poder constituinte, e é nesse sentido que as leis constitucionais são fundamentais. Os representantes ordinários da nação, ou seja, o poder ou o corpo constituído, são encarregados de exercer, nas formas constitucionais, essa porção da vontade comum que é necessária para a manutenção de uma boa administração; seu poder se limita

aos assuntos do governo. Os representantes extraordinários, por sua vez, terão um poder que a nação lhes dará como lhe aprouver, confiando-lhes os poderes necessários a essas raras ocasiões. É um poder especial, e por um determinado tempo. Aqui a realidade é tudo e a forma é nada, pois eles não estão obrigados às formas constitucionais, enquanto a legislatura ordinária só poderá mover-se nas condições e formas que lhe são impostas. “Um corpo submetido a formas constitutivas só pode decidir alguma coisa segundo a Constituição. Não pode dar-se outra. Deixa de existir a partir do momento em que se move, que fala, atua de forma diferente das que lhe foram impostas” (SIEYÈS, 2001, p.55). Sieyès (2001, p. 45-58) também condena a confusão entre eventual exercício do poder constituinte e constituído pelos mesmos deputados, isto é, que os representantes com qualificação extraordinária para reunir-se em assembleia nacional, venham, em seguida, a reunir-se em assembleia ordinária para exercer o poder constituído. Essa incipiente teoria política e jurídica sobre o Poder Constituinte, revolucionária para época do absolutismo francês, foi posteriormente sendo aperfeiçoada.

Quanto à diferenciação entre Constituições rígidas e flexíveis que não se confunde, mas se superpõe, em larga medida, com a distinção entre Constituição escrita (condensada num documento) e não escrita (consuetudinária). A rigidez constitucional significa que há necessidade de um processo especial para a reforma da Constituição, mais complexo e dificultoso que o necessário para a edição de leis infraconstitucionais. Essa distinção funda-se no aspecto formal. Para Kelsen, da Constituição em sentido material (que entende como a norma positiva pela qual é regulada a produção das normas jurídicas gerais) deve distinguir-se a Constituição em sentido formal, um documento escrito que não só contém normas que regulam a produção legislativa, mas também que se referem a outros assuntos politicamente importantes e preceitos por força dos quais as leis constitucionais “não podem ser revogadas ou alteradas pela mesma forma que as leis simples, mas somente através de processo especial submetido a requisitos mais severos”, “somente sob condições mais rigorosas”(KE LSEN, 2000, p. 247-8).

A supremacia se verifica onde há Constituição rígida, caso da maioria dos países na atualidade, como o Brasil, em que se exige, para reforma constitucional, procedimento especial de votação em ambas as casas

legislativas, em dois turnos, com quórum qualificado de três quintos dos votos dos respectivos membros (CF/88, art. 60, § 2º).

Além disso, a Constituição pode também determinar o conteúdo das futuras leis, prescrevendo-os ou excluindo-os. Kelsen (2000, p. 249) já asseverava que o catálogo de direitos e liberdades fundamentais, que forma parte substancial das modernas constituições, “não é, na sua essência, outra coisa senão uma tentativa de impedir que tais leis venham a existir”. A supremacia constitucional traduz-se, então, em uma superlegalidade formal e material, subordinando, esta, o conteúdo de toda a atividade normativa estatal, à conformidade com os princípios e regras da Constituição. A inobservância dessas prescrições formais e materiais deflagra um mecanismo de proteção da Constituição, que é o controle de constitucionalidade (BARROSO, 2002, p.161).

Permanecem incólumes a toda e qualquer emenda constitucional, no Brasil, a forma federativa de Estado, o voto direto, secreto, universal e periódico, a separação dos Poderes e os direitos e garantias fundamentais (CF/88, art. 60, § 3º). São as chamadas cláusulas pétreas, o núcleo duro da Constituição.

A afirmação da supremacia constitucional e a ideia de controle de constitucionalidade dos atos estatais ligam-se historicamente ao constitucionalismo estadunidense. A cláusula de supremacia foi inscrita no art. 6º, 2, da Constituição de 1787, prescrevendo que não deveria prevalecer nenhuma disposição contrária a ela.

Nos artigos federalistas, Hamilton já defendia a ideia do controle de constitucionalidade pelo Poder Judiciário com fulcro na supremacia da Constituição, pelo qual nenhum ato contrário à Constituição pode ser válido:

Por Constituição limitada entendo uma que contenha certas exceções especificadas ao poder legislativo, como, por exemplo, a de que ele não aprovará decretos de perda de direitos civis, leis ex post facto, ou coisas semelhantes. Na prática, limitações desse tipo não podem ser preservadas senão por meio dos tribunais de justiça, cuja missão deverá ser declarar nulos todos os atos contrários ao sentido manifesto da Constituição. [...]

A interpretação das leis é domínio próprio e particular dos tribunais. Uma Constituição é, de fato, uma lei fundamental, e como tal deve ser vista pelos juízes. Cabe a eles, portanto, definir seu significado tanto quanto o significado de qualquer ato particular procedente do corpo legislativo. [...]

Não se pode dar nenhum peso à afirmação de que os tribunais podem, a pretexto de uma incompatibilidade, substituir as intenções constitucionais do legislativo por seus próprios desejos. Isso poderia acontecer tanto no caso de duas leis contraditórias como no caso de

toda adjudicação sobre uma única lei. Os tribunais devem especificar o sentido da lei; e, caso se dispusesse, a exercer a *vontade* de vez do *juízo*, isso levaria igualmente à substituição do desejo do corpo do legislativo pelo seu próprio. Se essa observação provasse alguma coisa seria que não deve haver nenhum juiz além do próprio legislativo. (HAMILTON et alli. 2021, p. 407-409).

O *judicial review* foi adotado pela primeira vez pelo juiz Marshall, da Suprema Corte, no caso Marbury x Madison, já em 1803. Por isso, não se pode falar em neoconstitucionalismo nos EUA, porque lá o Direito Constitucional já nasceu assim.

Na Europa, porém, o sistema de jurisdição constitucional deu-se somente após o primeiro pós-guerra, por obra de Kelsen, introduzido na Constituição austríaca de 1920. O modelo adotado foi o do controle concentrado, atribuído a um único órgão, o Tribunal Constitucional, em contraste com a experiência estadunidense, em que qualquer juiz pode recusar a aplicação de lei inconstitucional (sistema de controle incidental). Refletiu Kelsen que, caso o poder ilimitado de testar a constitucionalidade de leis seja reservado apenas a um órgão, por exemplo, a suprema corte, “esse órgão pode estar autorizado a abolir uma lei inconstitucional não apenas individualmente, isto é, para o caso concreto, mas de modo generalizado, para todos os casos possíveis (KELSEN, 1998, p. 382). A decisão recebe *status* de um precedente que obriga todos os órgãos aplicadores do Direito, em especial os tribunais, a recusar a aplicação da lei.⁴⁹ A anulação de uma lei pelo reconhecimento de sua inconstitucionalidade é uma função legislativa, de modo que um Tribunal competente para abolir lei, de modo individual ou geral, funciona como legislador negativo.

Na descrição de Suzana Pozzollo (1998, p. 339-353), o neoconstitucionalismo constitui uma corrente filosófica do Direito cujos membros, embora não se reconheçam dentro de um modelo unitário, compartilham noções peculiares que podem ser sintetizadas nas seguintes formulações, a saber: princípios x normas (o ordenamento não se compõe apenas de normas, mas também de princípios); ponderação x subsunção;

⁴⁹ Pelo art. 102, § 2º da CF/88, as decisões definitivas de mérito, proferidas pelo STF, nas ações diretas de inconstitucionalidade e nas ações declaratórias de constitucionalidade produzirão eficácia contra todos e efeito vinculante, relativamente aos demais órgãos do Poder Judiciário e à administração pública direta e indireta, nas esferas federal, estadual e municipal.

constituição x independência do legislador; juízes x liberdade do legislador.

Os princípios são valores morais positivados, diferenciando-se das normas pela dimensão de peso ou de importância e pela não aplicabilidade do chamado modo do “tudo ou nada”, pelo que são aplicáveis ao caso concreto apenas *prima facie*. São expressos em linguagem vaga e alto nível de abstração, determinando uma transformação qualitativa nas Constituições. Junto a eles se encontra normalmente a tese prescritiva de que os juízes, a começar pelos juízes constitucionais, devem servir-se em maior medida desses standards na interpretação e na argumentação jurídica, a fim de regular diretamente a controvérsia. A ponderação constitui um peculiar método interpretativo que requerem os princípios, não interpretáveis segundo o método comum de subsunção das normas. Os princípios localizados, mediante interpretação, como aplicáveis ao caso concreto, apresentam-se sempre numa relação de antinomia parcial, e são internamente sopesados para que se possa colocá-los em relação hierárquica, obviamente axiológica no caso concreto (e não em abstrato), de modo que o princípio de maior peso prevalece sobre o de menor peso (POZZOLO, 1998, p. 340-341)

Com a formulação “Constituição x independência do legislador”, Pozzolo (1998, p. 341) se refere a uma penetração geral do texto constitucional, a “materialização” ou “substancialização” da Constituição, como conteúdo substancial que condiciona a validade das normas infraconstitucionais. O conteúdo substancial condicionante cumpre agora uma função muito parecida com a que desempenhava o direito natural, como um “guia” para a produção legislativa. A lei se converte num instrumento de mediação entre exigências práticas e exigências constitucionais. Por último, com a formulação “juízes x liberdade do legislador”, a autora se refere à tese favorável à interpretação criativa da jurisprudência, à luz da exigência de justiça do caso concreto. Pressuposta a presença dos princípios, o conseqüente abandono do método da subsunção e a penetração geral do texto constitucional, encarrega-se o juiz da contínua adequação da legislação às prescrições constitucionais. A interpretação moral do texto incide na interpretação das palavras do Direito. O juiz tende a configurar-se como fundamental elemento racionalizador do sistema jurídico.

Fruto de todo esse processo, a “constitucionalização do Direito” importa

na irradiação dos valores abrigados nos princípios e regras da Constituição por todo o ordenamento jurídico, notadamente por via da jurisdição constitucional, em seus diferentes níveis. Relativamente ao Poder Legislativo, Barroso (2005, p. 16-17) observa que a constitucionalização limita sua discricionariedade ou liberdade de conformação na elaboração das leis em geral e impõe-lhe determinados deveres de atuação para realização de direitos e programas constitucionais. No tocante à Administração Pública, além de igualmente limitar-lhe a discricionariedade e impor a ela deveres de atuação, ainda fornece fundamento de validade para a prática de atos de aplicação direta e imediata da Constituição, independentemente da interposição do legislador ordinário.

3. A ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL

O reconhecimento da supremacia da Constituição e de sua força vinculante em relação aos Poderes Públicos torna inevitável, consoante Mendes (2008, p. 1004), a discussão sobre formas e modos de defesa da Constituição e sobre a necessidade de controle de constitucionalidade dos atos do Poder Público. Nesse rumo, a Constituição Federal de 1988 previu no seu art. 102, § 1º, que a arguição de descumprimento de preceito fundamental, decorrente desta Constituição, será apreciada pelo Supremo Tribunal Federal, na forma da lei. Para atribuir eficácia à disposição constitucional⁵⁰, disciplinou o processo e julgamento da ADPF a Lei n. 9.882/99, que em seu art. 1º a clara que a arguição terá por objeto evitar ou reparar lesão a preceito fundamental, resultante de ato do Poder Público. Poderá, assim, revestir-se de caráter preventivo ou repressivo, e ser manejada em face de ato de qualquer esfera, não só normativo, inclusive decretos regulamentares, mas qualquer ato administrativo (LENZA, 2020, p. 431) A arguição é cabível tanto em relação a ação (*v.b.*, a ADPF 722-MC⁵¹), quanto em face de omissão administrativa. Exemplo disso é a ADPF 347, na qual,

⁵⁰ O STF decidira, na Pet. 1.140 AgR, j. em 02/04/96, que o § 1º do art. 102 da CF/88 constituía norma constitucional de eficácia limitada, de sorte que não poderia apreciar a nova ação constitucional enquanto não houvesse lei descrevendo a sua forma.

⁵¹ Ementa: Medida Cautelar na Arguição de Descumprimento Fundamental. Atividade de inteligência do Ministério da Justiça e Segurança Pública. Produção e disseminação de dossiê com informações de servidores federais e estaduais integrantes de movimento antifascismo e de professores universitários. Desvio de finalidade. Liberdades de expressão, reunião e associação. Medida cautelar deferida (ADPF 722 MC, Rel(a): Cármen Lúcia, Tribunal Pleno, julgado em 20/08/2020).

demonstrado o quadro de violação massiva e persistente de direitos fundamentais, decorrente de falhas estruturais e falência de políticas públicas e cuja modificação depende de medidas abrangentes de natureza normativa, administrativa e orçamentária, determinou-se a liberação das verbas do Fundo Penitenciário Nacional, que estavam contingenciadas (BRASIL. STF, 2015)

Caberá, também, arguição de descumprimento de preceito fundamental quando for relevante o fundamento da controvérsia constitucional sobre lei ou ato normativo federal, estadual ou municipal, incluídos os anteriores à Constituição (art. 1º, parágrafo único, I)⁵². Nessa hipótese, deve ser comprovada a existência de divergência jurisprudencial relevante sobre a aplicação de ato normativo compreendido como descumpridor de preceito fundamental. Realça Barroso (2002, p. 170) que, com a Lei da ADPF, instituiu-se a possibilidade de controle incidental concentrado, passando-se a admitir essa modalidade de fiscalização de constitucionalidade em relação a atos dela tradicionalmente excluídos, como os atos normativos municipais, o direito infraconstitucional anterior à Constituição, e o confronto entre lei e regulamento.

Ilustra a aplicação da hipótese prevista no art. 2º a decisão da ADPF 33, na qual se julgou procedente o pedido para declarar a ilegitimidade do decreto estadual questionado, a partir da Constituição de 1988. Destacou-se que “a ADPF configura modalidade de integração entre os modelos de perfil difuso e concentrado no Supremo Tribunal Federal”.⁵³ Em sede doutrinária, Mendes acentua que as mudanças ocorridas no sistema de controle de constitucionalidade brasileiro a partir de 1988 alteraram radicalmente a relação que havia entre os controles concentrado e difuso, dando como exemplo do reforço do controle concentrado a ampliação do direito de propositura de ação direta e a criação da ação declaratória de constitucionalidade. Em seguida, a regulação da ADPF veio a preencher espaço de incompletude, antes imune à aplicação do sistema direto de controle de constitucionalidade, permitindo a

⁵² Contra este e outros dispositivos, a OAB ajuizou a ADI 2231, que foi julgada improcedente, fixando-se a tese de que é constitucional a Lei nº 9.882/1999, que dispõe sobre o processo e julgamento da arguição de descumprimento de preceito fundamental (ADI 2231, Rel. Roberto Barroso, julgado em 22/05/2023).

⁵³ ADPF 33. Rel. Min. Gilmar Ferreira Mendes, julgado em 05.12.2005. Assentou-se, ainda, que a revogação da lei ou ato normativo não impede o exame da matéria em sede de ADPF, porque o que se postulava na ação era a declaração de ilegitimidade ou de não-recepção da norma pela ordem constitucional superveniente.

antecipação de decisões sobre controvérsias constitucionais relevantes, evitando a repetição de processos e a chamada “guerra de liminares”, fornecendo, em razão da eficácia *erga omnes* e do caráter vinculante, a segurança jurídica sobre a legitimidade ou não de atos eventualmente de teor idêntico, editados pelos diversos municípios. Ampliou-se, assim, o controle concentrado de constitucionalidade, em face de preceitos constitucionais fundamentais (MENDES, 2006, p 1141- 1144).

Podem propor ADPF os legitimados para a ação direta de inconstitucionalidade (art. 2º). Quanto à noção de preceito fundamental, embora não constante da Constituição ou da lei, é indene de dúvidas, à luz dos precedentes do STF, que abrange os princípios inscritos nos arts. 1º a 5º, os direitos e garantias fundamentais, os integrantes das cláusulas pétreas, os princípios que regem a administração pública e os que regem a ordem econômica, a saúde (art. 196) e o meio ambiente ecologicamente equilibrado (art. 225)⁵⁴, entre outros.⁵⁵

Importante, nesse passo, é o princípio da subsidiariedade, previsto no art. 4º, § 1º, da Lei n. 9.882/1999, o qual pressupõe, para a admissibilidade da ADPF, a inexistência de qualquer outro meio juridicamente idôneo apto a sanar, com real efetividade, o estado de lesividade eventualmente causado pelo ato impugnado.⁵⁶

Trata-se de pressuposto negativo de admissibilidade⁵⁷ da arguição, o qual vem sendo entendido pelo STF “no contexto da ordem constitucional global, como aquele apto a solver a controvérsia constitucional relevante de forma ampla, geral e imediata”, logo, “a existência de processos ordinários e recursos extraordinários não deve excluir, *a priori*, a utilização da arguição de

⁵⁴ ADPF 101, Rel. Min. Cármen Lúcia, j. em 24.06.2009. Princípios constitucionais (art. 225): a) do desenvolvimento sustentável e b) da equidade e responsabilidade intergeracional.

⁵⁵ Quanto a esse aspecto, o STF já teve a oportunidade de afirmar que o veto do chefe do Poder Executivo a projeto de lei aprovado pelo Legislativo constitui ato político, insuscetível de ser enquadrado no conceito de ato do Poder Público (Questão de Ordem na ADPF 1).

⁵⁶ Cf., por exemplo, a ADPF 671 AgR, Rel. Ricardo Lewandowski, Tribunal Pleno, julgado em 16/06/2020.

⁵⁷ Voto do Min. Celso de Mello na ADPF 314 AgR, Rel. Min. Marco Aurélio, j. 11.12.2014, Plenário. Segundo o voto do relator, “No caso, ainda que a arguição de descumprimento de preceito fundamental tenha, desde a edição da Lei nº 9.882, de 1999, sido objeto de dissenso no Supremo quanto à extensão da cláusula da subsidiariedade, nunca houve dúvida no tocante à inadequação da medida quando o ato pudesse ser atacado mediante ação direta de inconstitucionalidade”.

descumprimento de preceito fundamental, em virtude da feição marcadamente objetiva dessa ação”⁵⁸.

É de se destacar que, se entender necessário, poderá o relator fixar data para declarações, em audiência pública, de pessoas com experiência e autoridade na matéria (art. 6º, § 1º). Para ilustrar essa possibilidade, cita-se a ADPF 101 (sobre importação de pneus usados), na qual a Min. Cármen Lúcia determinou a realização de audiência pública, dada a especificidade e a repercussão que abrangem o tema, somadas à necessidade de um exame mais acurado das razões e dos fundamentos veiculados na ADPF e melhor compreensão das questões envolvidas. Na ocasião, especialistas manifestaram-se sobre suas teses, de forma a clarear ambas as proposições: contrária e favorável à importação dos pneus usados e remoldados.⁵⁹

Nos processos de controle concentrado de constitucionalidade, como a ADI e a ADPF, pode o relator admitir o ingresso de outros órgãos ou entidades, na qualidade de *amicus curiae*, sempre que a matéria seja de significativa relevância e os requerentes ostentem representatividade adequada.⁶⁰ A intervenção do *amicus curiae* acentua o respaldo social e democrático da jurisdição constitucional exercida pelo STF “na medida em que tendente a pluralizar e incrementar a deliberação com o aporte de argumentos e pontos de vista diferenciados, bem como de informações e dados técnicos relevantes à solução da controvérsia jurídica e, inclusive, de novas alternativas de interpretação da Carta Constitucional (decisão de 20/07/2002 na ADPF 623, Rel. Min. Rosa Weber).

Pelo art. 10 da Lei de regência, julgada a ação, far-se-á comunicação às autoridades ou órgãos responsáveis pela prática dos atos questionados, fixando-se as condições e o modo de interpretação e aplicação do preceito fundamental.

No bojo dessa arguição, poderá o STF dar interpretação conforme a Constituição. Na ADPF 54, pediu-se a declaração de inconstitucionalidade, com eficácia para todos e efeito vinculante, da interpretação dos artigos 124, 126 e

⁵⁸ ADPF 33, Rel. Min. Gilmar Ferreira Mendes, j. 07.12.2005; ADPF 47-MC, Rel. Min. Eros Grau, Tribunal Pleno, j. 07.12.2005.

⁵⁹ NA ADPF 54 (interrupção de gravidez por anencefalia do feto) também houve realização de audiência pública em 2008, com o objetivo de ouvir não só as entidades que requereram a admissão no processo como *amicus curiae*, mas também outras entidades.

⁶⁰ A admissão dos *amici curiae*, para sustentação oral e juntada de memoriais, é permitida pelo § 2º do art. 6º da Lei.

128, incisos I e II, do Código Penal. (Decreto-Lei n. 2.848/40) que impeça a antecipação terapêutica do parto na hipótese de gravidez de feto anencéfalo, previamente diagnosticada por profissional habilitado. Pretendeu-se o reconhecimento do direito da gestante de submeter-se ao citado procedimento sem estar compelida a apresentar autorização judicial ou qualquer outra forma de permissão do Estado. Buscou-se que os referidos enunciados sejam interpretados conforme à Constituição. Decidiu o STF que se mostra inconstitucional a interpretação de a interrupção da gravidez de feto anencéfalo ser conduta tipificada nos artigos 124, 126 e 128, incisos I e II, do Código Penal.

Tal como as demais nas ações de controle concentrado, a decisão de mérito proferida pelo STF terá eficácia contra todos e efeito vinculante relativamente aos demais órgãos do Poder Público (art. 10, § 3º).

4. O PRECEDENTE DA ADPF 708 E A INOPERÂNCIA DO FUNDO CLIMA

Destaca-se, aqui, o recente julgamento pelo STF da ADPF 708, em torno do Fundo Clima criado pela Lei n. 12.114/2009, de relevância para o financiamento das ações de mitigação climática no país, especialmente no combate ao desmatamento no bioma amazônico (BRASIL. STF, 2022).

Trata-se do principal instrumento federal voltado ao custeio do combate às mudanças climáticas e ao cumprimento das metas de redução de emissão de gases de efeito estufa (GEE), regulado pela Lei n. 12.114/2009, cujo art. 5º, § 4º, indica as atividades às quais devem ser destinados os seus recursos, entre elas os projetos de redução de emissões de carbono pelo desmatamento e degradação florestal, com prioridade as áreas naturais ameaçadas de destruição e relevantes para estratégias de conservação da biodiversidade, e de recuperação de áreas degradadas e restauração florestal, priorizando áreas de Reserva Legal (RL) e Áreas de Preservação Permanente (APP) e as áreas prioritárias para a geração e garantia da qualidade dos serviços ambientais (V e XIII).

A Lei n. 12.114/2009 estabeleceu que o fundo deve ser gerido por um Comitê Gestor (art. 4º) e que tais recursos são aplicáveis por meio de: (i) apoio financeiro reembolsável, mediante concessão de empréstimo, por intermédio do agente operador, no caso, o BNDES (art. 5º, I, c/c art. 7º); e/ou (ii) apoio

financeiro, não reembolsável, referente a projetos de mitigação da mudança do clima, aprovados pelo Comitê Gestor, conforme diretrizes previamente estabelecidas.

Alegaram os autores que a União manteve o Fundo Nacional sobre Mudança do Clima (Fundo Clima) inoperante durante os anos de 2019 e 2020, deixando de destinar vultosos recursos para o enfrentamento das mudanças climáticas, em razão do que pleitearam, com base no direito constitucional ao meio ambiente saudável: (i) que se assegure a retomada do funcionamento do Fundo, com a aprovação do Plano Anual de Aplicação de Recursos (PAAR) (ii) a decretação do dever da União de dar continuidade à captação e alocação de tais recursos, e a determinação de que se abstenha de novas omissões e paralisações; e (iii) a vedação ao contingenciamento de tais valores, a fim de evitar que, por medida transversa (alegada necessidade de atender a normas de responsabilidade fiscal), o governo opte por contingenciar justamente as verbas destinadas ao combate às mudanças climáticas e, portanto, à proteção ao meio ambiente. Observa-se, de início, que houve a admissão de *amici curiae* e a designação de audiência pública a possibilitar a participação efetiva de inúmeras entidades representativas de setores da economia, da academia e da sociedade civil organizada de modo a influenciar efetivamente na formação do convencimento da Corte. Conforme Borges (2020), esta audiência pública marcou um momento histórico no STF: foi a primeira vez que a mais alta corte do país tratou do tema das mudanças climáticas.⁶¹

⁶¹ As apresentações tiveram por eixo comum a necessidade de o governo dar efetividade aos instrumentos e à governança da política ambiental e climática. E foram válidas e proveitosas também para subsidiar a ADO 59, da qual foi relatora a ministra Rosa Weber, julgada em novembro de 2022, com acórdão publicado em 16/08/2023. Ementa: “ação direta de inconstitucionalidade por omissão. Omissão inconstitucional da união quanto à implementação das prestações normativas e materiais de proteção da área compreendida como Amazônia Legal. O inadimplemento dos deveres constitucionais de tutela do meio ambiente pela união federal, materializado na ausência de políticas públicas adequadas para a proteção da Amazônia legal e na desestruturação institucional das formuladas em períodos antecedentes, configura estado normativo desestruturante e desestruturado em matéria ambiental na região. Omissão normativa quanto às obrigações referentes à ativação do fundo Amazônia, cuja causa principal consiste na extinção dos mecanismos normativos essenciais para a gestão do fundo. A consequência da paralisação do fundo Amazônia consiste na suspensão dos ativos financeiros doados, atualmente na ordem de mais de R\$ 3.000.000.000,00 (três bilhões de reais), fato que impossibilita a contratação de projetos voltados às ações de prevenção, combate e controle do desmatamento na Amazônia legal. Classificação do fundo Amazônia como instrumento de política pública financeira necessária ao adimplemento dos deveres de proteção ao meio ambiente na região da Amazônia legal. vedação do retrocesso em tutela ambiental. procedência parcial dos pedidos. [...]”

Os documentos juntados aos autos comprovaram a efetiva omissão da União durante os anos de 2019 e 2020, uma vez que, a despeito da sua importância, o Fundo Clima realmente permaneceu inoperante, por intenção deliberada da União, durante todo o ano de 2019 e parte do ano de 2020. Restou demonstrado que a não alocação dos recursos constituiu uma decisão deliberada do Executivo, até que fosse possível alterar a constituição do Comitê Gestor do Fundo, de modo a controlar as informações e decisões pertinentes a tal alocação.⁶²

Consta do acórdão que o funcionamento do Fundo Clima foi retomado às pressas pelo Poder Executivo, após a propositura da ADPF, liberando-se: (i) a integralidade dos recursos reembolsáveis para o BNDES (pelo PAAR de 2020 e 2021, todos os recursos foram direcionados prioritariamente ao meio ambiente urbano e não para o combate ao desmatamento e alteração do uso do solo no meio rural); (ii) os recursos não reembolsáveis para o Projeto Lixão Zero, do governo de Rondônia. Parcela remanescente dos recursos não reembolsáveis foi mantida retida por contingenciamento alegadamente determinado pelo Ministério da Economia, em função do atendimento de metas fiscais.

Ficou comprovado, ainda, que, a partir de 2019 (mesmo ano de paralisação do Fundo Clima), o desmatamento sofreu aumento ainda maior em comparação com o ocorrido na década anterior. O índice anual de desmatamento na Amazônia Legal retornou para os patamares de 2006/2007, ampliando-se de forma relevante inclusive nas áreas protegidas, como terras indígenas e unidades de conservação.

O acórdão ressaltou que a questão ambiental é uma das questões definidoras do nosso tempo, e que no seu âmbito se situa o tema da mudança climática, com imenso impacto sobre as nossas vidas e das futuras gerações. Reconheceu o STF que os resultados objetivamente apurados indicam que o país caminha no sentido contrário aos compromissos internacionalmente assumidos para a mitigação das mudanças climáticas, e que a situação se

⁶² De acordo com o acórdão, a medida questionada se insere em quadro mais amplo de sistêmica supressão ou enfraquecimento de colegiados da Administração Pública e/ou de redução da participação da sociedade civil em seu âmbito, com vistas à sua captura, providências que já foram consideradas inconstitucionais pelo STF em reiteradas decisões, por exemplo: ADPF 623 MC, Rel. Min. Rosa Weber (sobre a mesma problemática no Conselho Nacional de Meio Ambiente – CONAMA); ADPF 651, Rel. Min. Cármen Lúcia (pertinente ao Conselho Deliberativo do Fundo Nacional do Meio Ambiente - FMNA).

agravou substancialmente nos últimos anos, caracterizando grave retrocesso em um quadro ambiental que já era crítico. Este é, na dicção do voto vencedor, o preocupante e persistente quadro em que se encontra o enfrentamento às mudanças climáticas no Brasil, que coloca em risco a vida, a saúde e a segurança alimentar da sua população, assim como a economia do futuro. Todo esse contexto aponta a gravidade da situação ambiental brasileira, pela aversão à temática reiteradamente manifestada pela União, pelo histórico recente de desestruturação de órgãos colegiados integrantes da Administração Pública e da não alocação de recursos para a proteção ambiental.

Nesse julgamento histórico, a Corte Suprema do Brasil julgou procedente a ADPF para: (i) reconhecer a omissão da União, em razão da não alocação integral dos recursos do Fundo Clima referentes a 2019; (ii) determinar à União que se abstenha de se omitir em fazer funcionar o Fundo Clima ou em destinar seus recursos; e (iii) vedar o contingenciamento das receitas que integram o Fundo. Fixou-se a tese de que o Poder Executivo tem o dever constitucional de fazer funcionar e alocar anualmente os recursos do Fundo Clima, para fins de mitigação das mudanças climáticas, estando vedado seu contingenciamento, em razão do dever constitucional de tutela ao meio ambiente (CF, art. 225), do princípio constitucional da separação dos poderes (CF, art. 2º c/c art. 9º, § 2º, LRF), e de direitos e compromissos internacionais assumidos pelo Brasil (CF, art. 5º, § 2º), num regime jurídico transnacional, assentado sobre a Convenção-Quadro sobre Mudança do Clima, e, no âmbito dela, o Protocolo de Kyoto e o Acordo de Paris.

Primeiramente, foi acentuado que nesta ADPF 780 questionam-se ações e, sobretudo, omissões (portanto, a ausência de atos) que ensejaram o não funcionamento do Fundo, com a indevida retenção e não aplicação de seus recursos em 2019 e ao menos parte de 2020, compreendendo os Ministros que o exame das ações e omissões da União na matéria não demanda seu cotejo com a lei, mas, ao contrário, dá-se à luz do direito constitucional à tutela do meio ambiente, à sua preservação para presentes e futuras gerações, assim como à proteção e restauração de processos ecológicos essenciais (CF, art. 225, *caput* e parágrafos). Ainda preliminarmente, afastou-se o argumento da ausência, no caso, do requisito de subsidiariedade aplicável à ADPF, sob o fundamento de que as mesmas ações e omissões poderiam ser discutidas por meio de ações

coletivas. Decidiu-se, igualmente na linha da jurisprudência do STF, que o problema só será adequadamente solucionado por meio de ação direta de que resulte uma decisão com efeitos vinculantes e gerais para o Poder Judiciário e para a Administração Pública, logo, não há dúvida quanto ao cabimento da ação ou quanto à presença do referido requisito.

O STF reconheceu expressamente que os tratados sobre direito ambiental constituem espécie do gênero “tratados de direitos humanos” e desfrutam, por essa razão, de status supranacional, afinal, como bem lembrado pela representante do PNUMA no Brasil durante a audiência pública prévia ao julgamento, “não existem direitos humanos em um planeta morto ou doente”. Assumiu-se, de modo inequívoco, a interdependência dos direitos fundamentais com a proteção do meio ambiente, invocando-se a orientação da Corte Interamericana de Direitos Humanos (CoIDH) que, por meio do Parecer Consultivo 23/17 (OC-23)⁶³, ressaltou a relação de interdependência e indivisibilidade entre a proteção do meio ambiente, o desenvolvimento sustentável e os direitos humanos, de modo que os efeitos adversos da mudança climática atingem o desfrute efetivo dos direitos humanos, como o direito à vida, à saúde, à alimentação, à água, à moradia, à propriedade (a não ser deslocado forçosamente) e a participar da vida cultural, no sentido de que o pleno desfrute desses direitos depende de um meio ambiente apropriado. Enfatizou o STF que o comprometimento ao direito de todos a um meio ambiente saudável, produz reflexos sobre um amplo conjunto de outros direitos fundamentais protegidos pela Constituição de 1988, podendo impactar, ainda, o direito à identidade cultural, o modo de vida e a subsistência de povos indígenas, quilombolas e demais comunidades tradicionais.

Quanto ao contingenciamento dos já poucos recursos constantes do Fundo, foi consignado no voto vencedor que as obrigações legais de destinação específica de recursos de fundos contam com a apreciação e deliberação não apenas do Poder Executivo, mas igualmente do Poder Legislativo, tratando-se, portanto, de escolha alocativa produzida com base em ato complexo, que se

⁶³ Disponível em: <https://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_23_esp.pdf>. Acesso em 08 jul. 2022. Os Pareceres Consultivos são um parâmetro obrigatório para o controle de convencionalidade e cumprem uma importante função preventiva, como guia a ser utilizado pelos Estados, para o respeito e a garantia dos direitos humanos nas matérias objeto de pronunciamento por parte da CoIDH.

sujeita ao princípio da separação dos Poderes. Destarte, o Poder Executivo não pode simplesmente ignorar as destinações determinadas pelo Legislativo, a seu livre critério, sob pena de violação ao princípio da separação dos Poderes (CRFB, art. 2º).

Por isso, em razão da particularidade de tais despesas com destinação específica, o art. 9º, § 2º, da Lei Complementar n. 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal) previu: “Não serão objeto de limitação as despesas que constituam obrigações constitucionais e legais do ente”. Consoante Abraham (2017, p. 129-130), a limitação de empenho, voltada à compatibilização entre as receitas e as despesas na manutenção do equilíbrio fiscal, nada mais é do que a suspensão momentânea ou o contingenciamento de autorização para a realização de determinadas despesas autorizadas na lei orçamentária, mas consideradas discricionárias (gastos flexíveis), quando verificado que a realização da receita poderá não comportar, ao final de um bimestre, o cumprimento das metas de resultado primário ou nominal estabelecidas no Anexo de Metas Fiscais. O contingenciamento é possível, então, nos montantes necessários, nos trinta dias subsequentes segundo os critérios fixados pela lei de diretrizes orçamentárias (LRF, art. 9º, *caput*).

De fato, como já visto no tópico anterior, a ADPF 347, invocada como precedente, já decidiu pela injuridicidade de contingenciamento de recurso do Fundo Penitenciário Nacional (FUNPEN). Nela, foi realçado que a cabeça do art. 9º trata da situação em que o Governo deixa de executar, parcialmente, o orçamento, vindo a contingenciar os valores ordenados a despesas, ao passo que, no § 2º, figuram como exceções as obrigações decorrentes de comandos legais e constitucionais. Consoante voto do relator, tratando o FUNPEN de recursos com destinação legal específica, é inafastável a circunstância de não poderem ser utilizados para satisfazer exigências de contingenciamento: atendimento de passivos contingentes e outros riscos e eventos fiscais imprevistos (Artigo 5º, inciso III, alínea “b”, da LC 101/2000).⁶⁴

Enfim, restando patente que a atuação do Estado é manifestamente

⁶⁴ BRASIL. STF. ADPF 347 MC, Rel. Marco Aurélio, Tribunal Pleno, julgado em 09/09/2015. Ainda sobre o tema do contingenciamento, encontra-se no acórdão da ADPF 504 que “o argumento de contingenciamento de gastos públicos não pode ser esgrimado como instrumento de barganha política contra outros poderes e instituições, sob pena de deturpação e captura do Estado de Direito” (Rel. Rosa Weber, Tribunal Pleno, julgado em 20/10/2020).

insatisfatória e, mais, em franco retrocesso, revela-se inconstitucional o contingenciamento de recursos do Fundo Clima, que têm destinação legal específica voltada a concretizar direitos fundamentais.

A conclusão da Corte Constitucional foi de que não há uma opção juridicamente válida no sentido de simplesmente omitir-se no combate às mudanças climáticas (*in casu*, na operacionalização do Fundo Clima e na destinação dos seus recursos), não se tratando, portanto, de livre escolha política dos governantes. A questão tem natureza jurídica vinculante, havendo um dever constitucional supralegal e legal da União e dos representantes eleitos de proteger o meio ambiente e de combater as mudanças climáticas.

Percebe-se, nesse julgado, a redução do âmbito de discricionariedade do Poder Executivo, a fim de conferir força normativa à Constituição e maior efetividade aos direitos fundamentais. Nessa perspectiva, já foi reconhecido pelo STF, em ADPF manejada em face de descumprimento de repasses de duodécimos à Defensoria Pública estadual, impossibilitando a adequada operacionalização das estruturas e da gestão de recursos humanos necessários para o cumprimento das atividades essenciais da instituição, que, “sem o adequado conhecimento dos direitos e sem estruturas e técnicas processuais adequadas, os direitos fundamentais individuais, coletivos ou sociais, são quimeras e abstrações, destituídas de significado jurídico e normativo” (ADPF 504, Rel. Rosa Weber, Tribunal Pleno, julgado em 20/10/2020).

Compreende-se como adequado o precedente analisado, porque o Judiciário não substituiu o Executivo ou o Legislativo em competências que lhe são próprias, não calhando a crítica de eventual ativismo judicial ou desequilíbrio entre os Poderes do Estado. Havia uma prévia política pública, prevista em lei, e vinculada a prioridades constitucionais, porém o Poder Executivo estava omissa na sua implementação e na destinação dos recursos existentes às finalidades legais, afrontando preceitos fundamentais. Diferentemente, a propósito, o STF exerceu a devida autocontenção no bojo da ADPF 671, na qual decidiu que a ação não constituía meio processual hábil para acolher a pretensão nela veiculada, sobretudo tendo em conta a magnitude das providências pretendidas nesta ADPF, pois, não evidenciada a ocorrência de omissão dos gestores públicos que ensejasse descumprimento de preceitos fundamentais, “não cabe ao Supremo Tribunal Federal substituir os administradores públicos dos distintos

entes federados na tomada de medidas de competência privativa destes”, o que vulneraria frontalmente o princípio da separação dos poderes.⁶⁵ Adotou-se, diante desse quadro fático-jurídico, uma posição deferente ao Poder Executivo.

Se é certo afirmar que não se pode vedar que o Poder Público promova a substituição de uma política pública ambiental por outra, efetue alterações ou mudanças de rumo ou curso, não é menos certo ser inadmissível que simplesmente se substitua uma política pública existente, voltada à efetivação dos direitos fundamentais e valores jurídicos protegidos na Constituição, pelo simples vácuo, extinguindo tal política pública. Tampouco é juridicamente aceitável deixá-la inoperante por supressão ou enfraquecimento dos meios necessários, isto é, de estrutura de governança, gestão e financiamento minimamente satisfatória à sua consecução.⁶⁶

Afigura-se, inconcebível, pois, sob o que já se pode chamar de jargão da “discricionariedade administrativa”, uma não-política pública ambiental e climática. Na mesma linha, invoca-se a compreensão de Wedy e Moreira (2021, p. 860-883):

Essa afirmação não obsta, por certo, que o Judiciário conceda deferência às escolhas efetuadas pelos demais poderes na composição de interesses conflitantes, desde que não se traduza em categórica desconsideração do núcleo essencial do direito fundamental ao meio ambiente equilibrado e ao clima estável e seguro, observado o dever de motivação explícita, clara, verdadeira, congruente e suficiente de que as opções políticas realizadas cumprem os mandamentos constitucionais na máxima extensão e de forma proporcional. O que não se admite é uma deferência cega e acrítica, pelo simples fato de se tratar de decisão política ou administrativa, tampouco é legítima a supressão de determinada política pública, sem demonstrar que foi substituída por outra mais eficiente e eficaz.

O precedente da ADPF 708 constitui decisão paradigmática, que aponta a concepção errônea outrora existente sobre a discricionariedade administrativa.

⁶⁵ BRASIL, STF, ADPF 671 AgR, Rel. Ricardo Lewandowski, Tribunal Pleno, julgado em 16/06/2020. Pretendia-se requisição compulsória e indiscriminada de todos os bens e serviços privados voltados à saúde, antes mesmo de esgotadas outras alternativas cogitáveis pelas autoridades federais, estaduais e municipais para enfrentar a pandemia da COVID-19, submetidas a critérios de conveniência e oportunidade. Ressaltou-se no acórdão que essa apreciação, à toda a evidência, compete exclusivamente às autoridades públicas, caso a caso, em face das situações concretas com as quais são defrontadas, inclusive à luz dos princípios da razoabilidade e proporcionalidade, sem prejuízo, contudo, do posterior controle de constitucionalidade e legalidade por parte do Judiciário.

⁶⁶ A propósito, “a organização administrativa em matéria ambiental está protegida pelo princípio de proibição do retrocesso ambiental, o que restringe a atuação do administrador público, de forma a autorizar apenas o aperfeiçoamento das instituições e órgãos de proteção ao meio ambiente.” (ADPF 651, Rel. Cármen Lúcia, Tribunal Pleno, julgado em 28/04/2022).

Na visão de Freitas (2013, p. 456), esta discricionariedade é limitada. Mais que isso, é concretamente vinculada no Direito Administrativo do *Estado de Direitos Fundamentais*, ou seja, um Estado Constitucional em sintonia com o primado dos direitos fundamentais. A discricionariedade vinculada aos princípios não conduz à extinção do juízo de “merecimento”, ou seja, o mérito constituído pelo espaço de conveniência e oportunidade, mas significa que há porção de vinculação que acompanha a discricionariedade. No plano do Direito Administrativo, o princípio da motivação, da explicitação dos fundamentos fáticos e jurídicos da decisão administrativa, implica que toda discricionariedade, sempre que afetados direitos subjetivos, precisa ser vinculada aos motivos que obrigatoriamente haverão de ser expostos, para além da velha versão da teoria dos motivos determinantes, e essa motivação há de ser explícita, consistente, congruente e tempestiva, para que se viabilize a sua sindicabilidade. Além de integrar a própria higidez do ato administrativo (sujeitando-o à anulação), “a motivação colima, antes de tudo, coibir os vícios da discricionariedade por excesso ou omissão” (FREITAS, 2013, p. 90-5)..

Por sua vez, as políticas públicas “não são meros programas de governo, mas ações e pautas administrativas que precisam guardar vinculação com as prioridades constitucionais, imprimindo, de modo consistente, eficácia aos direitos fundamentais de todas as dimensões”. Cabe, pois, o controle judicial em casos de ações e omissões desproporcionais (excesso ou inoperância). Em síntese, “as políticas públicas são concebidas como programas de Estado Constitucional (mais do que de governo)”, formulados e implementados pela Administração Pública, que “intentam, por meio de articulação eficiente e eficaz dos meios estatais e sociais, cumprir os objetivos vinculantes da Carta, em ordem a assegurar com hierarquizações fundamentadas, a efetividade do complexo de direitos fundamentais”, tanto das gerações presentes quanto das futuras. (FREITAS, 2013, p. 458).

A propósito, um último aspecto que merece destaque no precedente da ADPF diz respeito à destinação sub-ótima de recursos e à proporcionalidade como vedação à proteção insuficiente. O Ministro relator assinalou que a ADPF foi ajuizada para que se superasse a omissão no funcionamento do Fundo e para que seus recursos fossem aplicados, o que veio acontecer, em atividades compatíveis com as normas em vigor. Entendeu que os pedidos remanescentes,

de não omissão e não contingenciamento, estavam sendo igualmente atendidos. Gizou, porém, que os autores informaram nos autos que os recursos posteriormente alocados foram destinados preferencialmente ao atendimento ao meio ambiente urbano, quando é de conhecimento geral que parte relevante das emissões de GEEs do Brasil decorre do desmatamento e da alteração do uso do solo corrente no meio rural, que deixaram de ser atendidas. Trata-se, portanto, de alegação de possível alocação subótima dos recursos do Fundo, que sacrificaria recursos escassos em situação de grave crise climática. Embora entendendo que a questão escape aos limites da ação, tal como originalmente formulada, teceu algumas considerações sobre o tema, a título de *obiter dicta*, a seguir transcritas:

Conforme jurisprudência consolidada no STF, o Tribunal deve, em princípio, ser deferente às escolhas alocativas efetuadas pelos representantes eleitos em matéria de políticas públicas, dado que elas implicam decisões difíceis sobre como alocar recursos escassos, insuficientes ao atendimento de demandas concorrentes igualmente relevantes. Caso, todavia, se constate que tais escolhas estão evadidas por vícios de desvio de finalidade, não verossimilhança dos motivos que as determinaram ou violação da proporcionalidade, implicando grave prejuízo ao núcleo essencial de direitos fundamentais, pode e deve o Tribunal exercer o controle sobre tais atos alocativos. Isso porque, em tal caso, trata-se de controle de legalidade e não do mérito ou conveniência política de tais atos.

Portanto, embora tal controle escape aos limites da presente ação, a persistência no não enfrentamento de fontes importantes de GEEs – tais como o desmatamento e as alterações de uso do solo – ao longo do tempo, e a consequente frustração da mitigação das alterações climáticas, pode ensejar a atuação futura do Judiciário no tema, de modo a assegurar que os recursos cumpram os fins a que foram destinados pela norma e/ou a evitar a violação do princípio da proporcionalidade por vedação à proteção deficiente.

A consideração formulada *obiter dictum* procede na medida em que, no Brasil, o desmatamento é o maior fator de emissão de GEE. Nos últimos anos, o desmatamento e os incêndios voltaram a bater recordes no país. Conforme o Sistema de Estimativa de Emissões de Gases de Efeito Estufa (SEEG), do Observatório do Clima (MAPBIOMAS, 2021), que todo ano calcula quanto o Brasil gerou de poluição climática, verificou-se em 2021 a elevação de 12,2 % na emissão de GEE. Pelo SEEG, 49 % das emissões brutas totais tiveram relação com mudanças no uso da terra (desmatamento, degradação florestal e conversão de solo entre atividades rurais), consolidando o setor como a maior fonte de emissão bruta de GEE do país. O desmatamento na Amazônia

respondeu por 77 % das emissões por mudança no uso da terra em 2021.

Wedy e Moreira (2021, p. 872) comentam que o controle jurisdicional das decisões administrativas nessa seara representa a oportunidade de se levar a um Tribunal imparcial o exercício de direitos frente a escolhas públicas que, não raro, desprezam os interesses da sociedade como um todo, das gerações futuras e, inclusive, da vida não humana, significando, pois, a viabilidade de se escrutinar a ampla legalidade e legitimidade de uma decisão sobre política climática, comissiva ou omissiva por um terceiro isento. Para esses autores, já não se refuta a possibilidade de o Judiciário intervir em caso de omissão desproporcional do Poder Público, sendo possível o controle das decisões administrativas em face de vício de discricionariedade excessiva (arbitrariedade por ação) e insuficiente (arbitrariedade por omissão).

Não se olvida que, segundo doutrina há muito aplicada em países de tradição da *common law*, só recentemente explorada no Brasil, é preciso proceder a uma análise institucional comparativa entre as instituições, de modo que o Poder Judiciário conceda deferência, se for o caso, à decisão do ente ou órgão com maior expertise, competência e capacidade técnica ou política. Entretanto, não deve haver uma deferência acrítica, mas uma apreciação dos fundamentos fáticos e jurídicos que atestam a qualidade da deliberação objeto de controle, e que, no contexto do direito ambiental e climático, seja adaptada à qualidade do quadro regulatório existente, “à observância espontânea da legislação ambiental pelos agentes públicos e privados, à cultura da cooperação ou litigiosidade e à eficiência e eficácia dos órgãos de fiscalização” (Wedy e Moreira, 2021, p. 873 e 878), e, ainda, às oportunidades de participação e acesso à informação sobre tomada de decisão nesse campo.

É nesse contexto que analisaram, em momento ainda anterior ao seu julgamento, o que consideram o principal litígio climático do Brasil, a ADPF 708 sobre o chamado “Fundo Clima”, que iniciou como ADI por omissão (ADO n. 6) e, depois, com lastro no princípio da fungibilidade, foi convertida para ADPF, cujo pedido apresenta objeto bem definido, relacionado ao descumprimento de determinação legal de execução do Fundo Clima, conforme previsto na lei e seu regulamento. Segundo Wedy e Moreira (2021, p. 874), a demanda se aproximava, guardadas as devidas diferenças, do caso “*Friends of the Irish Environment v. Ireland*”, no sentido de que, uma vez prevista a obrigação em lei,

a questão deixa de ser política, e passa a ser jurídica. Assim enquadrado o conflito, não se vislumbraria maior dificuldade em afirmar a justiciabilidade do pleito, considerando, inclusive, reiteradas decisões do próprio STF em que reputou ilegítimo o contingenciamento ou a ausência de execução de recursos de fundos previstos em texto constitucional ou legal.⁶⁷

Contudo, os autores vão adiante e, considerando que a proteção ambiental não constitui uma opção política, mas um dever constitucional, propõem-se a delinear a extensão do controle judicial de políticas públicas climáticas no Brasil, suas possibilidades e limites, salientando, primeiramente, que o próprio STF já tem admitido a prolação de decisões prospectivas, em que reconhece situação de ilegitimidade ou um “estado de coisas inconstitucional”⁶⁸, traçando um quadro mais amplo de deveres e finalidades impostos ao poder público, e abrindo margem a determinações futuras e “medidas estruturantes”. Reportam que o procedimento se assemelharia à decisão no “caso Urgenda”, em que a Suprema Corte holandesa reservou ao Estado a liberdade para escolher as ações futuras, desde que cumpra a meta prevista de redução de aquecimento global. Com efeito, a formulação e implementação de políticas públicas climáticas residem primariamente nos ramos políticos do governo (Poderes Executivo e Legislativo), que ostentam ineliminável discricionariedade para escolher os meios para se atingir o equilíbrio climático em cotejo com outros direitos eventualmente conflitantes, ou para se promover o desenvolvimento sustentável multidimensional. No entanto, a omissão governamental persistente em promover ações ordenadas a colocar o País no caminho da redução das emissões de gases de efeito estufa, além de “inconvencional” (frente ao Acordo de Paris), configura violação aos deveres constitucionais de proteção e implementação de medidas de controle ambiental, previstos no art. 225, § 1º da CRFB (Wedy e Moreira, 2021, p. 874-876). Concluem que o panorama

⁶⁷ Além da já comentada ADPF 347, citam, ainda: STF, Pleno, RE 641320, Rel. Gilmar Mendes, j. 11/05/2016, sobre o não contingenciamento dos recursos do FUNPEN.

⁶⁸ Nesse sentido, também, foi o voto da Ministra Cármen Lúcia (apresentado em 04/2022), relatora da ADPF 760 e da ADO 54, que acusam o desmonte do Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal (PPCDAm), de modo a tornar inoperante a execução das políticas públicas de combate ao desmatamento. Pelo voto apresentado, a atuação estatal insuficiente e deficiente é resultante de inércia e “falta de vontade” de cumprir a Constituição, numa ofensa massiva, sistemática e generalizada dos direitos fundamentais ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, à saúde e à vida digna, aproximando-se o bioma amazônico do ponto de não retorno. O julgamento, porém, foi suspenso em razão do pedido de vista do Ministro André Mendonça.

constitucional e legal brasileiro, pois, proporciona amplo controle judicial de políticas públicas climáticas, a fim de cobrar fundamentação adequada, transparência e participação suficiente, inclusive por meio de medidas estruturantes.

Enfim, o julgamento da ADPF 708 ilustra bem o constitucionalismo contemporâneo, resultante de transformações ocorridas a partir da segunda metade do século XX, a interpretação constitucional e o fenômeno da constitucionalização do Direito, no qual a Constituição se irradia para todas as áreas do ordenamento, e, no caso, especialmente, o Direito Administrativo.

Barcellos pondera que, se a Constituição contém normas nas quais estabeleceu fins públicos prioritários, e se tais disposições são normas jurídicas, dotadas de superioridade hierárquica e de centralidade no sistema, “não haveria sentido em concluir que a atividade de definição das políticas públicas – que irá ou não realizar esses fins – deve estar totalmente infensa ao controle jurídico”. E complementa que, “em suma: não se trata da absorção do político pelo jurídico, mas apenas da limitação do primeiro pelo segundo” (BARCELLOS, 2005, p.83-103). Como assevera Freitas (2013, p. 468-470), o Estado Constitucional não pode chegar tarde, devendo-se incrementar a tempestiva prevenção de danos aos direitos fundamentais. A Constituição, rigorosamente compreendida, não admite inércia desproporcional e injustificável na prestação de políticas constitucionalizadas.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Direito Constitucional contemporâneo, denominado por alguns como “neoconstitucionalismo” ou novo constitucionalismo, surgiu após a 2ª Guerra Mundial e pode ser caracterizado por três marcos fundamentais, o histórico, o teórico e o filosófico. Este último é marcado pelo paradigma do pós-positivismo, um conjunto de ideias que abrange a atribuição de normatividade aos princípios e a definição de suas relações com valores e regras, a reabilitação da razão prática e da argumentação jurídica, a formação de uma nova hermenêutica constitucional, e o desenvolvimento de uma teoria dos direitos fundamentais fundada no postulado da dignidade humana. No plano teórico, destacam-se três grandes transformações na aplicação do Direito Constitucional, a saber, o

reconhecimento de força normativa à Constituição, a expansão da jurisdição constitucional, e o desenvolvimento de uma nova dogmática da interpretação constitucional, mediante a elaboração de novas categorias adequadas às suas especificidades, especialmente a admissão de que as normas constitucionais são normas jurídicas.

Especificamente no que diz respeito à expansão da jurisdição constitucional e ao controle de constitucionalidade das leis e demais atos dos Poderes pelo Poder Judiciário, com a criação de novas ações de controle de constitucionalidade, foram abordados os principais contornos da ADPF prevista na Constituição de 1988.

A fim de ilustrar todo esse processo do constitucionalismo contemporâneo, da nova interpretação constitucional e da constitucionalização do Direito, utilizou-se do precedente da ADPF 708, na qual o STF do Brasil foi instado a decidir sobre a paralisação do Fundo Clima pelo último governo da União. Trata-se, ademais, de precedente histórico de relevância para o financiamento das ações de mitigação climática no Brasil, no qual ficou assentado o dever do Estado, de natureza jurídica vinculante e não discricionária, de fazer funcionar e alocar anualmente os recursos do Fundo Clima, abstendo-se, também, de contingenciá-los.

Se é certo afirmar que não se pode vedar ao Poder Público que promova a substituição de uma política pública ambiental por outra, efetue alterações ou mudanças de rumo, não é menos certo ser injurídico que venha simplesmente a extinguir uma política pública existente, voltada à efetivação dos direitos fundamentais e valores jurídicos protegidos na Constituição. Tampouco é juridicamente aceitável deixá-la deliberadamente inoperante por supressão ou enfraquecimento dos meios necessários, como a estrutura de governança, gestão e financiamento.

REFERÊNCIAS

ABRAHAM, Marcus. **Lei de Responsabilidade Fiscal Comentada**. 2. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Forense, 2017.

BARCELLOS, Ana Paula de. Neoconstitucionalismo, direitos fundamentais e controle das políticas públicas. *In: Revista de Direito Administrativo*. n. 240. Rio de Janeiro, Abril/Jun. 2005. p. 83-103.

BARROSO, Luís Roberto. **Interpretação e Aplicação da Constituição**. 4. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2002.

_____. **Neoconstitucionalismo e Constitucionalização do Direito: O triunfo tardio do direito constitucional no Brasil**. *In: Revista de Direito Administrativo*, 240, 1-42. Rio de Janeiro: FGV, 2005.

BORGES, Caio. ADPF 708: **Fundo clima e políticas ambientais**. LINKEDIN. 2020. Disponível em: <https://www.linkedin.com/pulse/adpf-708-fundo-clima-e-pol%C3%ADticas-ambientais-caio-borges/>. Acesso em 17 dez. 2022.

BRASIL. STF. Tribunal Pleno. ADPF 708. Rel. Min. Luís Roberto Barroso. Julgado em 04 jul. 2022. Sessão virtual. Publicado no DJE em 11 jul. 2022.

CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS - CoIDH. **Parecer Consultivo 23/17 sobre meio ambiente e direitos humanos (OC-23)**.

Disponível em:

<https://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_23_esp.pdf>. Acesso em: 8 jul. 2022.

FREITAS, Juarez. **O controle judicial dos atos administrativos e os princípios fundamentais**. 5. ed. rev. e ampl. São Paulo: Malheiros, 2013.

GATTI, LV, Cunha, CL, Marani, L. *et al. Increased Amazon carbon emissions mainly from decline in law enforcement*. **Nature**. (2023). Disponível em: <https://www.nature.com/articles/s41586-023-06390-0>. Acesso em: 02 set. 2023.

HAMILTON, Alexander; JAY, John; MADISON, Jason. Tradução de Maria Luíza X. de A. Borges. **Os artigos federalistas**. São Paulo: Faro Editorial, 2021.

HELLER, Hermann. **Teoria do Estado**. Tradução de Lycurgo Gomes da Motta. São Paulo: Editora Mestre Jou, 1968.

HESSE, Konrad. **A força normativa da Constituição**. Tradução de Gilmar Ferreira Mendes. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 1991.

KELSEN, Hans. **Teoria Geral do Direito e do Estado**. Tradução de Luís Carlos Borges. São Paulo: Martins Flores, 2000.

_____. **Teoria Pura do Direito**. Tradução de João Baptista Machado. São Paulo: Martins Fontes, 2000.

LENZA, Pedro. **Direito Constitucional esquematizado**. LENZA, Pedro. **Direito Constitucional esquematizado**. 24. ed. São Paulo: Saraiva Educação,

MAPBIOMAS Alerta. RAD 2021. **Relatório Anual de Desmatamento no Brasil**. Julho de 2022. Disponível em: <<https://alerta.mapbiomas.org/relatorio>>. Acesso em: 18 dez. 2022.

MENDES, Gilmar Ferreira. **Curso de Direito Constitucional**. 2. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2008.

PAINEL INTERGOVERNAMENTAL DE MUDANÇAS CLIMÁTICAS (IPCC). **Sixth Assessment Report. Working group 1. Climate Change 2021. The physical science basis**. 06 de agosto de 2021. Disponível em: <<https://www.ipcc.ch/report/sixth-assessment-report-working-group-i/>>. Acesso em: 13 jun. 2022.

POZZOLO, Suzana. **Neoconstitucionalismo y especificidad de la interpretación constitucional**. Tradução de Josep M. Vilajosana. DOXA Cuadernos de Filosofía del Derecho. n. 21, 2. Dezembro 1998. p. 339-353.

RAWLS, John. **Uma teoria da Justiça**. Tradução de Jussara Simões. Revisão técnica e da tradução de Álvaro Vita. 4 ed. rev. São Paulo: Martins Fontes, 2016.

SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. Litigância climática, proteção do ambiente e a ADPF 708. *In*: **CONJUR**, 25 set. 2020. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2020-set-25/direitos-fundamentais-litigancia-climatica-protECAo-ambiente-adpf-708df>>. Acesso em: 25 jul. 2022.

SASSEN, Saskia. **Territorio, autoridad e derechos: de los esamblajes medievales a los esamblajes globales**. Buenos Aires/Madrid: Katz editores, 2010.

SCHMITT, Carl. **Teoría de la Constitución**. Versión española de Francisco Ayala. Madrid: Alianza Editorial, 1996.

SIEYÈS, Emmanuel Joseph. **A Constituição Burguesa: Qu'est-ce que le Tiers État**. Tradução de Norma Azevedo. 4.ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2001.

WEDY Gabriel; MOREIRA, Rafael Martins Costa. O controle judicial das ações e das omissões estatais em políticas climáticas. *In*: **Anais do 25º Congresso Brasileiro de Direito Ambiental**. São Paulo: Instituto O Direito por Um Planeta Verde, 2021. p.860-883.

Agência Brasileira ISBN
ISBN: 978-65-6016-023-1