

# VISÕES INTERDISCIPLINARES NAS POLÍTICAS PÚBLICAS

---



## ORGANIZADORES

Maria Glória Dittrich  
Joaquim Olinto Branco  
Graziela Breitenbauch de Moura  
Carlos Roberto Praxedes dos Santos

**Programa de Mestrado Profissional em Gestão de  
Políticas Públicas**

**Área de concentração:**

**“Gestão de Políticas Públicas: instituições, cultura e  
sustentabilidade”**

**Linhas de Pesquisa**

**Linha 1. Dinâmicas Institucionais das Políticas  
Públicas**

**Linha 2. Aspectos Socioambientais e Culturais das  
Políticas Públicas**

**Grupo de Pesquisa:**

**Políticas Públicas: aspectos socioambientais e  
econômicos**

**Líderes: Professores Doutores Joaquim Olinto Branco  
e Graziela Breitenbauch de Moura**

**Editora chefe**

Profª Drª Antonella Carvalho de Oliveira

**Editora executiva**

Natalia Oliveira 2024 *by Atena Editora*

**Assistente editorial** Copyright © Atena Editora

Flávia Roberta Barão Copyright do texto © 2024 Os autores

**Bibliotecária** Copyright da edição © 2024 Atena Editora

Janaina Ramos Direitos para esta edição cedidos à Atena

**Imagem da capa** Editora pelos autores.

Vera Raio, Floração *Open access publication by Atena Editora*



Todo o conteúdo deste livro está licenciado sob uma Licença de Atribuição *Creative Commons*. Atribuição-Não-Comercial-NãoDerivativos 4.0 Internacional (CC BY-NC-ND 4.0).

O conteúdo dos artigos e seus dados em sua forma, correção e confiabilidade são de responsabilidade exclusiva dos autores, inclusive não representam necessariamente a posição oficial da Atena Editora. 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.

Todos os manuscritos foram previamente submetidos à avaliação cega pelos pares, membros do Conselho Editorial desta Editora, tendo sido aprovados para a publicação com base em critérios de neutralidade e imparcialidade acadêmica.

A Atena Editora é comprometida em garantir a integridade editorial em todas as etapas do processo de publicação, evitando plágio, dados ou resultados fraudulentos e impedindo que interesses financeiros comprometam os padrões éticos da publicação. Situações suspeitas de má conduta científica serão investigadas sob o mais alto padrão de rigor acadêmico e ético.

**Conselho Editorial****Ciências Humanas e Sociais Aplicadas**

Prof. Dr. Adilson Tadeu Basquerote Silva – Universidade para o Desenvolvimento do Alto Vale do Itajaí

Prof. Dr. Alexandre de Freitas Carneiro – Universidade Federal de Rondônia

Prof. Dr. Alexandre Jose Schumacher – Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Paraná

Prof. Dr. Américo Junior Nunes da Silva – Universidade do Estado da Bahia

Profª Drª Ana Maria Aguiar Frias – Universidade de Évora

Profª Drª Andréa Cristina Marques de Araújo – Universidade Fernando Pessoa

Prof. Dr. Antonio Carlos da Silva – Universidade de Coimbra

Prof. Dr. Antonio Carlos Frasson – Universidade Tecnológica Federal do Paraná

Prof. Dr. Antonio Gasparetto Júnior – Instituto Federal do Sudeste de Minas Gerais

Prof. Dr. Antonio Isidro-Filho – Universidade de Brasília

Prof. Dr. Arnaldo Oliveira Souza Júnior – Universidade Federal do Piauí

Prof. Dr. Carlos Antonio de Souza Moraes – Universidade Federal Fluminense

Profª Drª Caroline Mari de Oliveira Galina – Universidade do Estado de Mato Grosso

Prof. Dr. Crisóstomo Lima do Nascimento – Universidade Federal Fluminense  
Profª Drª Cristina Gaio – Universidade de Lisboa  
Prof. Dr. Daniel Richard Sant’Ana – Universidade de Brasília  
Prof. Dr. Deyvison de Lima Oliveira – Universidade Federal de Rondônia  
Profª Drª Dilma Antunes Silva – Universidade Federal de São Paulo  
Prof. Dr. Edvaldo Antunes de Farias – Universidade Estácio de Sá  
Prof. Dr. Elson Ferreira Costa – Universidade do Estado do Pará  
Prof. Dr. Eloi Martins Senhora – Universidade Federal de Roraima  
Profª Drª Geuciane Felipe Guerim Fernandes – Universidade Estadual de Londrina  
Prof. Dr. Gustavo Henrique Cepolini Ferreira – Universidade Estadual de Montes Claros  
Prof. Dr. Humberto Costa – Universidade Federal do Paraná  
Profª Drª Ivone Goulart Lopes – Istituto Internazionale delle Figlie de Maria Ausiliatrice  
Prof. Dr. Jadilson Marinho da Silva – Secretaria de Educação de Pernambuco  
Prof. Dr. Jadson Correia de Oliveira – Universidade Católica do Salvador  
Prof. Dr. Jodeyson Islony de Lima Sobrinho – Universidade Estadual do Oeste do Paraná  
Prof. Dr. José Luis Montesillo-Cedillo – Universidad Autónoma del Estado de México  
Profª Drª Juliana Abonizio – Universidade Federal de Mato Grosso  
Prof. Dr. Julio Candido de Meirelles Junior – Universidade Federal Fluminense  
Prof. Dr. Kárpio Márcio de Siqueira – Universidade do Estado da Bahia  
Profª Drª Kátia Farias Antero – Faculdade Maurício de Nassau  
Profª Drª Keyla Christina Almeida Portela – Instituto Federal do Paraná  
Profª Drª Lina Maria Gonçalves – Universidade Federal do Tocantins  
Profª Drª Lucicleia Barreto Queiroz – Universidade Federal do Acre  
Prof. Dr. Luis Ricardo Fernandes da Costa – Universidade Estadual de Montes Claros  
Prof. Dr. Lucio Marques Vieira Souza – Universidade do Estado de Minas Gerais  
Profª Drª Natiéli Piovesan – Instituto Federal do Rio Grande do Norte  
Profª Drª Marianne Sousa Barbosa – Universidade Federal de Campina Grande  
Profª Drª Marcela Mary José da Silva – Universidade Federal do Recôncavo da Bahia  
Prof. Dr. Marcelo Pereira da Silva – Pontifícia Universidade Católica de Campinas  
Profª Drª Maria Luzia da Silva Santana – Universidade Federal de Mato Grosso do Sul  
Prof. Dr. Miguel Rodrigues Netto – Universidade do Estado de Mato Grosso  
Prof. Dr. Pedro Henrique Máximo Pereira – Universidade Estadual de Goiás  
Prof. Dr. Pablo Ricardo de Lima Falcão – Universidade de Pernambuco  
Profª Drª Paola Andressa Scortegagna – Universidade Estadual de Ponta Grossa  
Profª Drª Rita de Cássia da Silva Oliveira – Universidade Estadual de Ponta Grossa  
Prof. Dr. Rui Maia Diamantino – Universidade Salvador  
Profª Drª Sandra Regina Gardacho Pietrobon – Universidade Estadual do Centro-Oeste  
Prof. Dr. Saulo Cerqueira de Aguiar Soares – Universidade Federal do Piauí  
Prof. Dr. Urandi João Rodrigues Junior – Universidade Federal do Oeste do Pará  
Profª Drª Vanessa Bordin Viera – Universidade Federal de Campina Grande  
Profª Drª Vanessa Ribeiro Simon Cavalcanti – Universidade Federal da Bahia / Universidade de Coimbra  
Prof. Dr. William Cleber Domingues Silva – Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro  
Prof. Dr. Willian Douglas Guilherme – Universidade Federal do Tocantins

# Visões interdisciplinares nas políticas públicas

**Indexação:** Amanda Kelly da Costa Veiga  
**Revisão:** Os autores  
**Imagem da capa:** Vera Raio  
**Organizadores:** Maria Glória Dittrich  
Joaquim Olinto Branco  
Graziela Breitenbauch de Moura  
Carlos Roberto Praxedes dos Santos

| Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP) |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           |
|---------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| V832                                                    | <p>Visões interdisciplinares nas políticas públicas / Organizadores Maria Glória Dittrich, Joaquim Olinto Branco, Graziela Breitenbauch de Moura, et al. – Ponta Grossa - PR: Atena, 2024.</p> <p>Outro organizador<br/>Carlos Roberto Praxedes dos Santos</p> <p>Formato: PDF<br/>Requisitos de sistema: Adobe Acrobat Reader<br/>Modo de acesso: World Wide Web<br/>Inclui bibliografia<br/>ISBN 978-65-258-2331-7<br/>DOI: <a href="https://doi.org/10.22533/at.ed.317240503">https://doi.org/10.22533/at.ed.317240503</a></p> <p>1. Política pública. 2. Gestão. I. Dittrich, Maria Glória (Organizadora). II. Branco, Joaquim Olinto (Organizador). III. Moura, Graziela Breitenbauch de (Organizadora). IV. Título.</p> <p style="text-align: right;">CDD 338.5</p> |
| Elaborado por Bibliotecária Janaina Ramos – CRB-8/9166  |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           |

**Atena Editora**  
Ponta Grossa – Paraná – Brasil  
Telefone: +55 (42) 3323-5493  
[www.atenaeditora.com.br](http://www.atenaeditora.com.br)  
[contato@atenaeditora.com.br](mailto:contato@atenaeditora.com.br)

## DECLARAÇÃO DOS AUTORES

Os autores desta obra: 1. Atestam não possuir qualquer interesse comercial que constitua um conflito de interesses em relação ao artigo científico publicado; 2. Declaram que participaram ativamente da construção dos respectivos manuscritos, preferencialmente na: a) Concepção do estudo, e/ou aquisição de dados, e/ou análise e interpretação de dados; b) Elaboração do artigo ou revisão com vistas a tornar o material intelectualmente relevante; c) Aprovação final do manuscrito para submissão.; 3. Certificam que os artigos científicos publicados estão completamente isentos de dados e/ou resultados fraudulentos; 4. Confirmam a citação e a referência correta de todos os dados e de interpretações de dados de outras pesquisas; 5. Reconhecem terem informado todas as fontes de financiamento recebidas para a consecução da pesquisa; 6. Autorizam a edição da obra, que incluem os registros de ficha catalográfica, ISBN, DOI e demais indexadores, projeto visual e criação de capa, diagramação de miolo, assim como lançamento e divulgação da mesma conforme critérios da Atena Editora.

## DECLARAÇÃO DA EDITORA

A Atena Editora declara, para os devidos fins de direito, que: 1. A presente publicação constitui apenas transferência temporária dos direitos autorais, direito sobre a publicação, inclusive não constitui responsabilidade solidária na criação dos manuscritos publicados, nos termos previstos na Lei sobre direitos autorais (Lei 9610/98), no art. 184 do Código Penal e no art. 927 do Código Civil; 2. Autoriza e incentiva os autores a assinarem contratos com repositórios institucionais, com fins exclusivos de divulgação da obra, desde que com o devido reconhecimento de autoria e edição e sem qualquer finalidade comercial; 3. Todos os e-book são *open access*, *desta forma* não os comercializa em seu site, sites parceiros, plataformas de *e-commerce*, ou qualquer outro meio virtual ou físico, portanto, está isenta de repasses de direitos autorais aos autores; 4. Todos os membros do conselho editorial são doutores e vinculados a instituições de ensino superior públicas, conforme recomendação da CAPES para obtenção do Qualis livro; 5. Não cede, comercializa ou autoriza a utilização dos nomes e e-mails dos autores, bem como nenhum outro dado dos mesmos, para qualquer finalidade que não o escopo da divulgação desta obra.

# APRESENTAÇÃO

O e-book “Visões interdisciplinares nas políticas públicas” é criado a partir da integração de capítulos escritos por pesquisadores e mestrands abrangendo importantes áreas do conhecimento. É fruto de um trabalho integrador do Grupo de Pesquisa “Políticas Públicas: aspectos socioambientais e culturais” vinculado ao Programa de Mestrado Profissional em Gestão de Políticas – PMGPP da Universidade do Vale do Itajaí- UNIVALI. O Programa possui a área de concentração para a “Gestão de Políticas Públicas: instituições, cultura e sustentabilidade”. Assim, o e-book envolve duas linhas de pesquisa: dinâmicas institucionais das políticas públicas e aspectos socioambientais e culturais das políticas públicas.

Neste contexto, o e-book apresenta seções temáticas envolvendo direito e administração pública; meio ambiente e sustentabilidade; e saúde, educação e cultura. Estas áreas de conhecimento se destacam em sua interdisciplinaridade e integram importantes perspectivas e avanços.

A primeira seção Direito, Administração e Políticas Públicas envolve capítulos que tratam o papel da justiça do trabalho como agente da política pública de aproximação das relações entre empregados e empregadores; a política e as etapas do processo político; a inovação e o intraempreendedorismo no setor público nos desafios, estímulos e construção de uma cultura inovadora; e o sistema tributário brasileiro e sua relação com as atividades econômicas desenvolvidas ao longo de sua história.

Estes capítulos destacam o papel da promoção de políticas públicas e a importância da conciliação de conflitos e da garantia de direitos sociais na aproximação das classes tuteladas em sistema menos burocrático e de maior ação do judiciário. Os autores ressaltam que o ciclo de políticas públicas apresenta etapas que permitem ao analista de políticas públicas identificar e compreender as forças atuantes, a rede de política envolvida e as práticas. Os textos apresentam que a figura mais importante para a inovação e o fortalecimento do intraempreendedorismo é a própria organização, que precisa priorizar a eficiência e a eficácia, utilizando tecnologias de informação que proporcionem agilidade nos processos e na sua divulgação. Ademais, enfatizam que a incidência dos tributos evolui de acordo com as atividades econômicas desenvolvidas pela sociedade e, conseqüentemente, nas formas de arrecadação pelos entes federativos.

Na seção Meio Ambiente, Sustentabilidade e Políticas Públicas tem-se os capítulos que tratam sobre as ações brasileiras no efetivo cumprimento das metas do ODS 6 - a água potável e saneamento básico; a Folha de S. Paulo e a utilização das fontes públicas de informação durante a cobertura do vazamento de petróleo no nordeste; o estado de direito e políticas públicas na era das epidemias e mudanças climáticas; e os microplásticos em efluente sanitário no estudo de caso em estação de tratamento de esgoto.

Estes capítulos apresentam uma abordagem histórica da legislação que regulamenta o abastecimento de água e esgoto no Brasil, até a edição da Lei nº 11.447/2005, conhecida como “marco do saneamento”, e sua alteração com a edição da Lei nº 14.026/2020, em realce à efetivação do cumprimento da ODS 6 pelo país. Investigam quais fontes públicas foram ouvidas e publicadas pela Folha de S. Paulo na cobertura ambiental do derramamento de petróleo no Nordeste que ocorreu no final da semana de outubro de 2019, um caso que gerou ampla repercussão no Brasil e no mundo. Discorrem o contexto do antropoceno, em destaque aos eventos extremos de mudanças climáticas e os instrumentos jurídicos apresentando cenários e tendências e ressaltando o exercício da cidadania e democratização dos processos decisórios. E, por fim, ressaltam a gestão de resíduos como uma etapa na mitigação dos impactos causados pelo plástico e da significância em evitar a contaminação da água pelo lançamento de esgoto bruto em zona costeira para a melhoria da balneabilidade. O capítulo destaca que a presença de microplásticos é uma realidade em diferentes matrizes ambientais, sendo necessário uma ampliação nos estudos de investigação, avaliação e monitoramento dessas substâncias.

Por fim, tem-se a seção Saúde, Educação, Cultura e Políticas Públicas, que abordam os direitos humanos e trabalhistas na defesa da dignidade humana no cuidado à saúde do trabalhador; o transtorno do espectro autista e a rede de cuidados e serviços especializados em saúde e educação de Itajaí/SC; as políticas públicas educacionais e a prática educativa como incentivo da cultura literária na educação infantil; o xadrez na educação física escolar como um

recurso pedagógico; e o patrimônio cultural e o desenvolvimento sustentável em uma revisão conceitual, histórica e bibliográfica.

Esta seção apresenta uma reflexão sobre o modo de organização do trabalho e sua correlação com a dignidade humana hodiernamente. Demonstram a necessidade da promoção da dignidade humana para muito além da legislação publicada. Em destaque, aborda o transtorno do espectro autista (TEA) e a Rede de Cuidados à Pessoa que possibilita o processo de atenção e busca contribuir com o acesso aos atendimentos e acompanhamentos pessoais identificando as lacunas e os desafios que afetam a efetividade e a abrangência dos serviços oferecidos. Em sequência, a partir dos princípios básicos da antropologia sobre o cidadão a ser formado e o saber do processo educativo da construção de Políticas Públicas educacionais, o capítulo analisa a política pública da Base Nacional Comum Curricular, instituída em 22 de dezembro de 2017 com a publicação da Resolução CNE/CP nº 2, suas etapas e modalidades no âmbito da Educação Básica.

O capítulo seguinte apresenta a cultura do xadrez como temática da educação física escolar. Reflete o apoio no desenvolvimento cognitivo e social e o processo de aprendizagem dos estudantes na exploração das melhores práticas de implementação do xadrez no currículo escolar de acordo com as políticas públicas vigentes.

Outro capítulo enfatiza o papel da cultura e do patrimônio cultural no contexto conceitual e temporal do desenvolvimento sustentável que possuem características dinâmicas e multidisciplinares, podendo ser vistas sob diferentes perspectivas. De um lado, tem-se a evolução e ampliação do conceito de patrimônio desde o século XIX, de outro, tem-se o surgimento e a ampliação do conceito de desenvolvimento sustentável.

Diante de tantos capítulos relevantes para este e-book, os organizadores ampliaram a abrangência apresentando temas importantes das políticas públicas. Convidamos a Fundação Cultural de Itajaí, localizada no Estado de Santa Catarina (SC) - Brasil, para participar desta edição com uma generosa mostra de obras realizadas por artistas e alunos que participam e estão inseridos na instituição de forma a enaltecer e preservar o patrimônio cultural do município.

A arte é um elemento que constitui uma cultura social e, nesta obra, queremos colocá-la em evidência, mais do que um pensamento ou expressão elevada a uma cultura humana, e que pode ser observada. A Fundação Cultural de Itajaí foi criada com o objetivo de incentivar, difundir e promover a prática e o desenvolvimento de atividades culturais e artísticas no município. Assim, conserva, administra e zela pelo patrimônio cultural e artístico.

A fundação está consolidada como o maior agente cultural da cidade. As políticas e as ações implementadas pela Fundação Cultural de Itajaí são debatidas e avaliadas pela sociedade e pela classe artística, com encontros setoriais periódicos e iniciativas que privilegiam o diálogo e a transparência. Um dos projetos em destaque é o “Artes nos Bairros”, desenvolvido com o objetivo de promover a arte em expressões culturais às pessoas das diversas comunidades da cidade. O programa atende mais de 10 mil pessoas, de todas as idades, desde a primeira infância até a melhor idade. Neste projeto estão integrados professores com formação nas mais diversas áreas.

As oficinas do Arte nos Bairros contemplam atividades de prática artística e inserção nas modalidades das artes visuais, audiovisual, cultura popular, dança, expressões artísticas e culturais afro-brasileiras, literatura, música, patinação artística, teatro, entre outras.

O objetivo central foi o fortalecimento do programa nas parcerias com a Fundação Cultural no sentido de valorizar as políticas públicas para o desenvolvimento da arte como um processo de registro das memórias histórico-culturais e preservação do patrimônio cultural.

Ficamos muito felizes em apresentar e poder contemplar as obras de artistas e alunos que integram o projeto Arte nos Bairros em nossos capítulos. Esperamos que os leitores apreciem este e-book com estas experiências transversais que acentuam o necessário exercício comum da política e da cidadania.

Graziela Breitenbach de Moura  
Vanderléa Ana Meller  
Carlos Roberto Praxedes dos Santos

---

## AGRADECIMENTOS

A organização de um e-book é uma tarefa que envolve muitas minúcias, como a leitura prévia dos textos e sua formatação, o encadeamento dos capítulos em suas seções, a discussão com a editora, entre tantas outras. É uma tarefa solitária de reflexões e coletiva na discussão do que pretendemos atingir e as contribuições que esperamos fazer. Após vivenciarmos este processo, externamos nossa gratidão às pessoas que participaram da realização deste projeto.

Agradecemos à Universidade do Vale do Itajaí – UNIVALI em nome do nosso magnífico reitor Professor Dr. Valdir Cechinel Filho e a Vice-Reitoria de Pesquisa, Pós-Graduação e Extensão, na pessoa do Professor Dr. Rogério Corrêa.

Pela sua inestimável ajuda e apoio, ressaltamos a constante colaboração recebida do egresso MSc. Eliezer Patissi, músico violonista e diretor do Conservatório de Música Popular de Itajaí Carlinhos Niehues, pelo apoio no material concedido pelos artistas do Projeto Arte nos Bairros da Fundação Cultural de Itajaí.

Os organizadores.

## SUMÁRIO

---

### **Seção temática: Direito, Administração e Políticas Públicas..... 1**

A CRIAÇÃO E CONSOLIDAÇÃO DA JUSTIÇA DO TRABALHO COMO POLÍTICA PÚBLICA DE APROXIMAÇÃO DE INTERESSES..... 3

A POLÍTICA E AS ETAPAS DO PROCESSO POLÍTICO..... 14

INOVAÇÃO E INTRAEMPREENDEDORISMO NO SETOR PÚBLICO: Desafios, Estímulos e Construção de uma Cultura Inovadora..... 29

A POLÍTICA TRIBUTÁRIA NO BRASIL: um estudo na sua história..... 48

### **Seção temática: Meio Ambiente, Sustentabilidade e Políticas Públicas ..... 70**

ÁGUA POTÁVEL E SANEAMENTO BÁSICO: ações brasileiras no efetivo cumprimento das metas do ODS 6..... 72

COMO A FOLHA DE S. PAULO UTILIZOU AS FONTES PÚBLICAS DE INFORMAÇÃO DURANTE A COBERTURA DO VAZAMENTO DE PETRÓLEO NO NORDESTE..... 82

ESTADO DE DIREITO E POLÍTICAS PÚBLICAS NA ERA DAS EPIDEMIAS E MUDANÇAS CLIMÁTICAS: breves contribuições..... 97

MICROPLÁSTICOS EM EFLUENTE SANITÁRIO: estudo de caso em estação de tratamento de esgoto..... 112

### **Seção temática: Saúde, Educação e Cultura..... 124**

OS DIREITOS HUMANOS E TRABALHISTAS: a defesa da dignidade humana no cuidado à saúde do trabalhador..... 126

TRANSTORNO DO ESPECTRO AUTISTA: rede de cuidados e serviços especializados em saúde e educação de Itajaí/SC..... 144

POLÍTICAS PÚBLICAS EDUCACIONAIS: uma revisão para a prática educativa como incentivo da cultura literária na educação infantil..... 160

XADREZ NA EDUCAÇÃO FÍSICA ESCOLAR: Um recurso pedagógico..... 176

PATRIMÔNIO CULTURAL E DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL: uma revisão conceitual, histórica e bibliográfica..... 189

# **Seção temática: Direito, Administração e Políticas Públicas.**



Autor: Márcio M. De Almeida  
Título: Pelicanos (estudo)  
Dimensão: 420X297 mm  
Técnica: Carvão sobre papel

# A CRIAÇÃO E CONSOLIDAÇÃO DA JUSTIÇA DO TRABALHO COMO POLÍTICA PÚBLICA DE APROXIMAÇÃO DE INTERESSES

DOI: <https://doi.org/10.22533/at.ed.3172405031>

Paula Silvina Lodato<sup>1</sup>  
Nicole Paroul Cansian<sup>2</sup>  
Marcos Vinícius Viana da Silva<sup>3</sup>

## Introdução

O sistema judiciário representa um dos tripés de formação do Estado Moderno, somando-se aos poderes executivo e legislativo, em um sistema denominado de pesos e contrapesos. A estrutura deste poder pode ser fracionada em dois grandes grupos, a justiça comum (de natureza estadual ou federal) e ainda a justiça especializada.

Dentre os sub-ramos da justiça especializada é possível destacar a trabalhista, que tem a função primária de julgar demandas relativas ao contexto laboral. Contudo, para além de cumprir uma função passiva de análise de demandas, a justiça do trabalho, ao menos da forma com que foi idealizada, também cumpre o papel de executar a aproximação entre trabalhadores e empregadores no contexto social brasileiro.

Esta ação atípica da justiça do trabalho ocorre em uma soma de esforços da sociedade civil organizada, sindicatos, ministério público do trabalho e entidades empresariais que, por meio de uma política pública de ordem federal, buscam permitir que as relações trabalhistas sejam normatizadas, bem executadas e com viés de dignidade humana.

Diante destes pontos, a presente pesquisa tem como objetivo geral investigar o papel da justiça do trabalho como agente da política pública de aproximação das relações entre empregados e empregadores. Para a execução do estudo, são elencados três objetivos específicos, sendo eles: descrever a criação e as funções da justiça do trabalho, delimitar os conceitos básicos de política pública e sua relação com a esfera trabalhista, relatar a distinção da justiça do trabalho para os demais ramos do judiciário, justamente como meio de aproximação entre seus tutelados.

A pesquisa, no intuito de responder aos objetivos específicos, se desenvolve em três seções, das quais a primeira trata do histórico da justiça do trabalho (principalmente se analisada a realidade brasileira), e ainda quais são as funções típica e atipicamente delega a ela.

A segunda seção trata, por sua vez, dos conceitos básicos de políticas públicas e, mais diretamente, das fundações de política aplicada às relações trabalhistas. Estes dados são melhor percorridos já na terceira seção, que por meio de comparação entre a justiça do trabalho e a justiça comum, narra sua função de aproximação de interesses.

<sup>1</sup> Mestranda do Programa de Mestrado Profissional em Gestão de Políticas Públicas (PMGPP) da Universidade do Vale do Itajaí. paulalodato@hotmail.com

<sup>2</sup> Graduanda do 6º período do Curso de Relações Internacionais da Universidade do Vale do Itajaí. Bolsista PIBIT CNPQ. nacan-sian@gmail.com

<sup>3</sup> Professor do Programa de Mestrado Profissional em Gestão de Políticas Públicas (PMGPP) da Universidade do Vale do Itajaí. mvs.viana@univali.br

No campo metodológico, a pesquisa promove a coleta de dados bibliográfica e documental, sendo exploradas obras científicas que sustentam o histórico e função da justiça do trabalho, bem como os conceitos básicos e inter-relações das políticas públicas. Especialmente no campo documental, são levantadas legislações e jurisprudências envolvendo julgados do Tribunal Superior Eleitoral, e quais suas consequências para aproximação entre empregados e empregadores.

O tratamento dos dados coletados corre de forma qualitativa, sob a lógica indutiva, que representa parte de um processo mental em que a partir de dados particulares e suficientemente contatados infere-se uma verdade geral. Sobre o tema Lakatos e Marconi (2003) asseveram que: “O objetivo dos argumentos indutivos é levar a conclusões cujo conteúdo é mais amplo do que o das premissas nas quais se basearam”, nesta perspectiva, analisando intervenções da justiça do trabalho em casos aplicados, poderá se concluir pela existência de uma política pública de aproximação de interesses.

## **Justiça do Trabalho: Criação no Brasil e campos de atuação**

A primeira seção do capítulo, com caráter introdutório e de apresentação de referencial teórico de base, se destina a descrição histórica da Justiça do Trabalho, que anda paralelamente com os marcos dos direitos trabalhistas e os conflitos decorrentes das relações de empregado e empregadores.

Será abordado, ainda nesta seção, a criação e consolidação dos direitos trabalhistas, apesar dos ataques enfrentados pela Justiça do Trabalho ao longo dos anos. Esta discussão de natureza histórica, tem papel duplo, apresentar os preceitos iniciais do tema e, ainda, criar os ditames que sustentam a justiça do trabalho como política pública.

## **Desenvolvimento histórico da justiça do Trabalho no Brasil**

A justiça do trabalho apresenta peculiaridades em seu processo de criação, se diferenciando de outros ramos do direito. Esse ramo da justiça é intimamente ligado às políticas públicas, uma vez que trata de questões como o desemprego, exploração, remuneração adequada entre outros. A justiça do trabalho é marcada pela necessidade de reconhecimento e pertencimento ao Poder Judiciário, uma vez que ela pode ser vista como antagônica à manutenção do *status quo* de concentração da propriedade privada e determinados privilégios de classe.

Na perspectiva mundial, legislações específicas que defendem os interesses dos trabalhadores são relativamente recentes, principalmente se comparados a outros direitos. No Brasil, as legislações trabalhistas estão ligadas ao período de industrialização durante o governo de Getúlio Vargas, nos anos 1930. Especialmente em 1932, surge o precursor dos direitos do trabalho, em um sistema em que apenas integrantes do sindicalismo oficial poderiam fazer demandas ao órgão recém-criado (DELGADO, 2020).

Inicialmente o direito do trabalho era uma espécie de justiça administrativa, parte do Poder Executivo, porém sem o poder para tomar as suas próprias decisões (SILVA, 2011), sendo que, caberia às partes um acordo para a solução das demandas.

Considera-se que o nascimento da Justiça do Trabalho ocorreu com a Constituição de 1937 e o Decreto-Lei nº 1.237/1939 (MOREL; PESSANHA, 2007). O decreto prevê a criação de três instâncias para o julgamento das lides trabalhistas, porém, foi com a Constituição Federal de 1988 que as normas trabalhistas passaram a ganhar maior destaque.

A construção de uma sociedade justa e solidária, a erradicação da pobreza e da marginalização, como forma de redução das desigualdades, bem como a promoção do bem comum, sem qualquer distinção ou discriminação com base em elementos raciais, sociais, etários, dentre outros geradores de arbitrariedades, são objetivos da CRFB/1988. Assim, a justiça do trabalho ganha uma importância, inclusive como política pública, para o alcance desses objetivos.

Estruturalmente a Constituição de 1988 manteve o arcabouço original da Justiça do Trabalho e de seus órgãos nos três graus de jurisdição. Sendo que a principal mudança ocorre em 1999, com a Emenda Constitucional nº 24, extinguindo a representação classista, e apresentando a justiça do trabalho nos moldes semelhantes aos demais órgãos do poder judiciário.

O TST (Tribunal Superior do Trabalho) passa a ser integrado por 17 ministros vitalícios e as Juntas de Conciliação deram lugar às Varas do Trabalho, momento no qual a Justiça do trabalho ganha completa autonomia, e passa a regular de fato as relações entre trabalhadores e empregadores.

A Justiça do Trabalho ao longo de sua história sofreu diversas tentativas de dissolução e enfraquecimento, por tratar-se de uma justiça que muitas vezes desafia os interesses de classes sociais privilegiadas. Uma das marcas da justiça do trabalho é justamente reduzir a força do negociado (entre o empregador e o empregado), por entender que o segundo teria menor poder de barganha, e por conta disto, poderia ser forçado a reduzir seus direitos.

Durante os anos 1990, por 14 vezes foram levantadas justificativas para a extinção da Justiça do Trabalho (MEIRELES; MELLO, 2013). De todas as propostas, a que ganhou mais força foi o Projeto de Emenda da Constituição Federal nº 43 de 1997, que modificava a competência da Justiça do trabalho, extinguindo a Justiça Especializada e o Ministério Público do Trabalho.

Mesmo com diversas forças pressionando para uma extinção da Justiça do Trabalho, no ano de 2004 uma nova Proposta de Emenda Constitucional foi feita. Essa PEC, ao contrário do que até então se discutia, ampliava as competências da Justiça do Trabalho, que passava a julgar matérias cíveis relacionadas ao labor, como indenizações em casos de acidentes.

A apresentação da PEC de 2004, combinada com o cenário político brasileiro, culminou em sua aprovação, sendo que a Justiça do Trabalho passou a julgar as relações de emprego, e também as relações de trabalho autônomas e de representantes. Tal mudança reforçou a importância de um judiciário trabalhista autônomo, bem como estabeleceu a justiça do trabalho como política pública de tutela das relações de trabalho (CAIRO; JÚNIOR, 2012).

No ano de 2017, com a reforma trabalhista, as discussões sobre a dissolução da Justiça do Trabalho ganharam um novo fôlego. Os discursos presidenciais e o Projeto de Emenda Constitucional de 2019, apresentam um novo risco à proteção dos direitos trabalhistas e à Justiça do trabalho.

Percebe-se que a história da Justiça do Trabalho é marcada pela constante ne-

cessidade de reconhecimento do seu pertencimento ao Poder Judiciário. Especialmente nesta pesquisa, apresenta-se seu papel como política pública, reforçando os motivos para sua manutenção.

## **As funções típicas e atípicas da Justiça do Trabalho**

A Justiça do Trabalho é chamada justiça especializada e autônoma, ou seja, um tipo de jurisdição que em função de especificidades próprias, é regida por leis processuais próprias e julgadas por um ramo específico do Judiciário. A Justiça do Trabalho é formada pelo Tribunal Superior do Trabalho (TST), pelos Tribunais Regionais do Trabalho (TRTs), pelos juízes do trabalho e as varas do trabalho.

As Varas do Trabalho são as unidades judiciárias especializadas, sua condução ocorre por um juiz do trabalho, que também é magistrado especializado no direito trabalhista. As varas do trabalho são a primeira instância da Justiça do Trabalho, sendo que os recursos às instâncias maiores ocorrem na seguinte ordem: Tribunais Regionais do Trabalho (TRTs) e o Tribunal Superior do Trabalho (TST). Parte superior do formulário

Dentre as funções típicas da Justiça do Trabalho se incluem: o julgamento de conflitos, conciliação, instruções processuais, sentenças e as execuções de decisões. Também podendo fazer a análise de contratos trabalhistas, a aplicação de leis trabalhistas, indenizações e compensações, garantia de direitos sociais e revisões de decisões administrativas.

Dentre suas funções atípicas estão em questões de mediação e conciliação em outros conflitos. É possível apresentar uma destas funções aquelas relativas a questões de assédio moral e discriminação em ambiente de trabalho, ou a terceirização e relações de trabalho de autônomos.

São julgados pela Justiça do Trabalho principalmente, empregadores, empregados, autônomos, organizações sindicais. Contudo, ainda que a função típica seja o julgamento, a cultura de conciliação é muito presente na Justiça do trabalho (com uma, duas ou até mesmo mais audiências com essa finalidade), inclusive na fase executória do processo. Sua função é conciliar as ações judiciais entre os trabalhadores e empregadores, assim como outras controvérsias decorrentes da relação de labor e outras demandas que tenham origem no cumprimento de suas próprias sentenças, inclusive as coletivas.

A Justiça do Trabalho exerce um papel importante de conciliação de controvérsias relacionadas ao trabalho e exerce a função atípica de aproximação entre os empregadores e empregados, em uma forma de elo. Durante a pandemia de Covid-19, muitas vezes juízes afastaram ou aplicaram entendimento de legislação para aproximar relações, deixando de cumprir a literalidade da norma.

Esta característica é peculiar na estrutura do judiciário, conforme se expõe na seção que segue, haja vista a característica central dos magistrados, serem a aplicação da legalidade expressa e, de certa forma, a necessidade de provocação constante das partes.

## **As Políticas Públicas e o papel do Judiciário na realidade brasileira**

As atividades laborais e as resultantes relações de trabalho constituem, potencialmente, uma das esferas mais significativas e impactantes na vida de cada indivíduo. Considerando que as Políticas Públicas são direcionadas à sociedade como um todo, o Poder Judiciário, com destaque para a Justiça do Trabalho, desempenha um papel tanto na elaboração quanto na promoção dessas políticas públicas.

Na presente seção serão delimitados os conceitos de Políticas Públicas e a aplicação destas no Brasil. Partindo de um campo mais teórico para que depois se tenha uma análise mais prática da sua aplicação às demandas brasileiras, em especial as trabalhistas.

Após as disposições sobre os conceitos de políticas públicas, será feita uma relação entre as Políticas Públicas e o Poder Judiciário, com o objetivo de descrever o papel que esse poder tem para a resolução dos conflitos sociais e um diálogo com os demais poderes. Dessa forma, estabelecem-se conexões entre as Políticas Públicas e o sistema judiciário brasileiro, evidenciando como essas duas entidades colaboram de maneira coordenada para atingir seus propósitos.

### **Conceitos básicos e aplicação das Políticas Públicas no Brasil**

De modo geral, as Políticas Públicas são diretrizes e programas que têm a função de atender a alguma demanda, com a sociedade sendo o principal destinatário (SILVA, 2023). As políticas públicas surgem como uma área do conhecimento para compreender as ações estatais de maneira científica. O estudo dessas políticas surge nos Estados Unidos, baseando-se fortemente nas teorias de Max Weber, sociólogo alemão que descreve os tipos de poder e dominação, o ideal sendo o burocrático-legal.

Nos anos 1930, o Brasil atravessou transformações estruturais marcantes, caracterizadas por uma expansão industrial e pelo surgimento de direitos trabalhistas. Simultaneamente, emergiu o interesse no estabelecimento de instituições que viabilizariam a profissionalização do serviço público. A partir desse momento, as políticas públicas experimentaram uma ampla gama de mudanças em relação aos seus focos de análise, agentes envolvidos, abordagens metodológicas e públicos-alvo (FARAH, 2016).

No Brasil, assim como a Justiça do Trabalho, as políticas públicas têm sua gênese nos anos de 1930, com o Estado Nacional-Desenvolvimentista (VAITSMAN; RIBEIRO; LOBATO, 2013). Esse período busca uma profissionalização do serviço público e uma universalidade de procedimentos (NUNES, 1997; BRESSER-PEREIRA, 1998).

No entanto, não se encontra uma definição única para políticas públicas. Nesse sentido, Souza (2006) ressalta a relevância de uma compreensão holística desse campo do saber. Do ponto de vista teórico-metodológico, é essencial adotar uma abordagem multidisciplinar em relação às Políticas Públicas. Investigar não apenas as medidas adotadas ou não pelos governos, mas também as propostas para o desenvolvimento de modelos mais eficazes e a transformação das trajetórias dos discursos proferidos.

As Políticas Públicas repercutem em todas as esferas sociais e econômicas, sendo uma inter-relação entre a política, economia e sociedade. Apesar das diferentes conceituações possíveis, é certo que as políticas públicas ofertadas pelo estado, acabam por se exteriorizar nos três poderes previstos constitucionalmente.

Neste sentido, o estudo das políticas públicas vem com a ideia de que os *policy makers* (aqueles que irão executar ou prever as políticas), promoverão suas ações por meio de entes ou órgãos estatais e, desta forma, o poder judiciário, em qualquer de suas funções, executa parte desta política (SOUZA, 2006).

## **O papel do judiciário nas políticas públicas**

A conciliação ou resolução de conflitos em uma sociedade é uma função primordial do Poder Judiciário. Isso é alcançado ao substituir a vontade das partes, evitando assim a autotutela, que é a busca arbitrária por justiça. O direito, assegurando o acesso à justiça, é um pilar central do Estado Democrático de Direito, permitindo que todos tenham a capacidade de buscar a intervenção do Poder Judiciário.

Porém o judiciário é inerentemente passivo, precisando que atores externos o acionem para que tenha qualquer efeito. A invocação do Judiciário para que este exerça o papel de árbitro nos conflitos sociais é preciso de uma provocação. Muitas vezes política.

No Brasil, o Judiciário vem sendo acionado, tanto com base na Constituição, quanto com base em legislações infraconstitucionais, para deliberar em questões de demandas individuais ou nos casos de *judicialização* envolvendo Políticas Públicas. Vale ressaltar que o Poder Judiciário Brasileiro, com o tempo, vem se tornando cada vez mais político na sua tomada de decisões, porém sempre baseado no princípio da necessidade de demandas externas (TAYLOR, 2007).

O papel da definição e aplicação das políticas públicas é do Poder Executivo, mediante aprovação orçamentária do Legislativo. Cabendo neste sentido um poder coadjuvante ao judiciário, que necessitaria ser exigido pelo cidadão, ministério público, ou pelo agente político, para que delibere sobre os temas de descumprimento da norma.

Ainda que se verifica um ativismo judicial, em que os magistrados executam ações que não seriam necessariamente, ou tipicamente atribuídas a eles, na perspectiva geral do poder judiciário, as demandas não surgem do próprio poder, mas são levadas a ele e, quando analisadas, julgadas com base na legalidade.

Salvo as ações que tramitam no Supremo Tribunal Federal (STF), por sua natureza política e de salvaguarda constitucional, todas as demais estariam diretamente subordinadas à norma, não tendo poder de criação ou de interpretação. Juízes estaduais ou federais atuam com base nas demandas a eles atribuídas, mesmo que elas tenham características discutíveis no âmbito da constitucionalidade ou conexão com as políticas públicas nacionais.

Vale expor, ainda dentro deste contexto, que a concepção de Políticas Públicas que não centram apenas o Estado em seus debates, mas também as políticas voltadas ao avanço dos objetivos coletivos de aprimoramento social, tangenciando agentes econômicos e a sociedade civil (MASSA-ARZBABE, 2006).

Assim, a cada julgamento, o poder judiciário concede solução a um problema jurídico, atuando diretamente como promovedor de política pública. Contudo, a Justiça do Trabalho está intimamente ligada às políticas públicas de natureza social, e justamente sua aproximação com os tutelados lhe apresenta uma característica peculiar, que é a de ação nas demandas (e não necessariamente aguardando a exigência de terceiros).

Justamente neste ponto, reside a terceira seção da pesquisa, que discute o papel da Justiça do Trabalho como aproximadora de interesses, atribuindo a si uma função atípica em relação ao poder judiciário.

## **Justiça do Trabalho como mecanismo de aproximação de interesses**

Apresentados os conceitos básicos sobre a Justiça do Trabalho e a importância do sistema judiciário como garantidor de políticas públicas (e por vezes promotor), é preciso informar que a possibilidade de demanda ao judiciário é prevista na CRFB/88 que determina em seu artigo quinto que o acesso à justiça é um direito fundamental de todos os brasileiros.

Informações coletadas pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ), em 2022, indicam que a média de duração de processos físicos é de aproximadamente nove anos (CNJ, 2022). A demora normalmente está lastreada no rito processual que apresenta múltiplas audiências, prazos e necessidade de intimação das partes, além de um formalismo institucionalizado.

Justamente pelas características peculiares da Justiça do Trabalho, com redução de formalidades, prazos processuais e uma promoção maior de ações para mitigar distâncias sociais que este ramo do poder judiciário atua para aproximar interesses.

Para discutir o tema, é importante ressaltar o antagonismo presente na relação entre o capital e o trabalho no sistema capitalista. Em um primeiro momento, a “luta de classes” entre trabalhadores e donos dos meios de produção serviu para que a classe trabalhadora, ao longo da história do Direito do Trabalho, tivesse um incremento do número de direitos sociais mínimos.

Ao mesmo tempo, uma gama de direitos de liberdade foi assegurada aos detentores dos meios de produção, de forma a permitir a sua organização, sem que houvesse uma imposição ou direcionamento estatal que removesse por completo a liberdade destes.

Neste contexto, e já discutindo o presente momento, a Justiça do Trabalho exerce um papel crucial ao resolver e reduzir os conflitos sociais decorrentes das interações entre o capital e o trabalho. Estas ações ocorrem principalmente em casos de dificuldades econômicas, como na crise derivada da Covid-19, quando se percebeu a relevância de manter uma Justiça do Trabalho robusta para resistir às pressões visando diminuir e flexibilizar os direitos trabalhistas conquistados nas décadas anteriores.

É importante destacar que o sistema judiciário trabalhista viabiliza a apresentação de questões sem a obrigatoriedade de um procurador (advogado), tornando possível que indivíduos sem recursos financeiros busquem os seus direitos. Nessas situações, eles recebem assistência de funcionários do próprio fórum trabalhista. Esse sistema possibilita que a população se eduque com relação a seus direitos.

Salienta-se ainda que, apesar das discussões sobre o enfraquecimento da Justiça do Trabalho no âmbito político, este braço do Poder Judiciário figura entre os mais eficazes e empenhados na realização dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS) propostos pelas Nações Unidas. Esta agenda abarca dezessete pontos, os quais buscam abordar alguns dos principais desafios do século XXI.

A Justiça do Trabalho atua em consonância com o ODS 8, promovendo crescimento sustentável, inclusivo e produtivo, emprego pleno e trabalho digno para todos, bem como o ODS 16, impulsionando sociedades pacíficas e abrangentes para um desenvolvimento sustentável, facilitando o acesso à justiça para todos e construindo instituições eficazes, responsáveis e inclusivas em todos os níveis.

Para cumprir com os ODS narrados, o poder judiciário atua com flexibilização processual, sendo acionado muitas vezes pelo Ministério Público do Trabalho, e garantindo ações que tratam da valorização do trabalho decente com a erradicação do trabalho escravo e infantil.

Promoções do direito do trabalho e sua consolidação foram presenciadas logo após a reforma da CLT, em 2017, quando uma série de direitos foi reduzida por força de lei, e não aplicadas pelos magistrados, compreendendo por sua inconstitucionalidade, o que foi garantido pelo STF, na ADI 5766.

Dentre as mudanças que ocorreram com a nova CLT estava a necessidade do empregado custear parte do processo, o que reduzia seu acesso à justiça. Sobre o tema, e buscando aproximar interesses e garantir um papel de promoção de políticas públicas, é que o judiciário trabalhista garantiu ao trabalhador hipossuficiente o acesso integral e gratuito ao Poder Judiciário (ainda que ao revés da lei)

Assim, pode se afirmar que o Poder Judiciário existe para substituir a vontade das partes na solução dos conflitos de interesses que lhe são submetidos à análise, diante da restrição na utilização da autotutela como meio de composição. A Justiça do Trabalho, nesse contexto, visa essencialmente a solucionar os conflitos havidos nas relações de trabalho, garantido o direito com dignidade.

Também existem motivos para sustentar que a flexibilização de direitos (tema constante em discussões do tema) e diminuição de formas de acesso ao processo trabalhista (extinção do TST e TRTs e incorporação da Justiça do Trabalho à outra Justiça) buscam um aprofundamento na deterioração dos direitos trabalhistas, o que somente serviria para potencializar os problemas sociais e econômicos já verificados com o advento da “reforma trabalhista”.

A Justiça do Trabalho não deve ser vista como paternalista, já que não é a justiça quem protege os empregados e sim a legislação. A proteção do trabalhador e seus interesses é desejo do Estado, que compreende que este está em desvantagem em relação ao empregador.

A Justiça do Trabalho, nesse contexto, visa essencialmente a solucionar os conflitos havidos nas relações de trabalho, garantido o direito com dignidade. Dentro de todo este contexto, a pesquisa revela que a justiça do trabalho ocupa relevante papel como política pública na solução de demandas entre empregados e empregadores.

Não é demais lembrar que o Brasil é um país no qual o trabalho escravo e análogo ao escravo é uma realidade em diversas regiões do país. Entre 1995 e 2020, mais de 55 mil pessoas foram resgatadas de condições de trabalho análogas à escravidão no Brasil, segundo o Radar da Subsecretaria de Inspeção do Trabalho (SIT), vinculada à Secretaria Especial de Previdência e Trabalho (SEPT) do Ministério da Economia.

Há também razões para concluir que a flexibilização de direitos e diminuição de formas de acesso ao processo trabalhista, buscam um aprofundamento na deterioração dos direitos dos trabalhadores, o que somente serviria para potencializar os problemas sociais e econômicos já verificados com o advento da “reforma trabalhista”.

Dentro de todo este contexto, a pesquisa pode concluir que a justiça do trabalho ocupa relevante papel como política pública na solução de demandas entre empregados e empregadores e que, nos termos econômico e jurídico, uma extinção desta justiça especialidade não acompanha nenhum fundamento.

## **Considerações finais**

A Justiça do Trabalho e os direitos dos trabalhadores, criados quase que de forma conjunta na década de 1930, representaram mecanismo de controle das liberdades individuais, por compreender a disparidade de poderes entre empregados e empregadores, sendo que os primeiros poderiam se subordinar a atos e ações por necessidade absoluta.

Justamente por restringir a autonomia individual, desde a criação da justiça trabalhista, surgem tentativas de sua extinção, ou ainda da incorporação por outros ramos do poder judiciário, que por terem maiores mecanismos de burocracia, afastariam os trabalhadores de demandar por seus direitos.

Entre os processos de extinção da Justiça do Trabalho, pode-se destacar a proposta de Emenda à Constituição de 1997 e os discursos promovidos pelo presidente da República Jair Bolsonaro entre 2018 e 2022. Apesar disto, verificou-se que a Justiça do trabalho, em 2004, ampliou sua competência, justamente para tratar de temas ligados às relações trabalhistas.

Compreendeu-se assim que, apesar das inúmeras tentativas políticas de enfraquecer a Justiça do Trabalho, esta persiste e continua sendo um importante ator político para a garantia de direitos previstos constitucionalmente, e ainda para promover a conciliação de interesses.

Esse importante papel do judiciário trabalhista dialoga com as políticas públicas, uma vez que os objetivos de conciliação de conflitos internos e a garantia de direitos sociais é comum para ambos, e no caso da Justiça do trabalho, a aproximação das classes tuteladas ocorre com um sistema menos burocrático, e de maior ação do judiciário.

Dentre as distinções que existe entre o judiciário comum e o trabalhista, está a gratuidade de boa parte da demanda, a ausência de necessidade de advogados e, ainda, um Ministério Público ativo. Tais medidas levam ao juízo, que com menor rigor processual analisa o caso, e ouvindo pessoalmente as partes confere a decisão, o que é mais humano, e aproxima interesses.

Tais distinções entre a Justiça do Trabalho e os demais ramos do judiciário lhe garante um papel de promoção de políticas públicas, não necessitando apenas aguardar a demanda de interessados, o que pode as vezes nem ocorrer, pela burocracia envolvida.

Assim, mesmo com todas as discussões sobre o fim da Justiça do Trabalho, é claro seu papel como promotora de política pública, à medida que busca aproximar interesses, e garantir um trabalho digno, ao passo que garante aos donos dos meios de produção, empregadores, a liberdade para a gerência de seus negócios.

## REFERÊNCIAS

- BRESSER-PEREIRA, L. C. Da administração pública à gerencial. In: BRESSER-PEREIRA, L. C.; SPINK, P. (Org.). Reforma do Estado e administração pública gerencial. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas, 1998. p. 237-270.
- CAIRO JÚNIOR, J. Curso de direito processual do trabalho. Salvador: Juspodivm, p. 0001-29, 2012
- CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. Justiça em números 2022: ano-base 2010. Brasília, CNJ, 2022. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/pesquisasjudiciarias/justica-em-numeros/>. Acesso em: 13 Jun. 2023.
- DELGADO, M. G. Curso de Direito do Trabalho. São Paulo: Ltr, 2020.
- FARAH, M. F. S. Análise de políticas públicas no Brasil: de uma prática não nomeada à institucionalização do. Revista de Administração Pública, [S.L.], v. 50, n. 6, p. 959-979, dez. 2016. FapUNIFESP (SciELO). <http://dx.doi.org/10.1590/0034-7612150981>
- MARCONI, M. A.; LAKATOS, E. M. Fundamentos de metodologia científica 1. - 5. ed. - São Paulo: Atlas 2003.
- MASSA-ARZABE, P. H. Dimensão jurídica das políticas públicas. In: BUCCI, Maria Paula (org.). Políticas Públicas: Reflexões sobre o conceito jurídico. São Paulo: Saraiva, 2006. P. 51 a 74.
- MOREL, R. L. M.; PESSANHA, E. G. da F. A justiça do trabalho. Tempo Social, [S. l.], v. 19, n. 2, p. 87-109, 2007. DOI: 10.1590/S0103-20702007000200003. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/ts/article/view/12548>. Acesso em: 27 out. 2023.
- NUNES, E. A gramática política do Brasil: clientelismo e insulamento burocrático. Rio de Janeiro: Jorge Zahar; Brasília: Enap, 1997.
- PEREIRA DE MELLO, M.; SOARES MEIRELLES, D. R. A Reforma da Justiça do Trabalho: Avanço ou retrocesso na onda liberal?. Confluências | Revista Interdisciplinar de Sociologia e Direito, v. 10, n. 2, p. 139-156, 8 out. 2013.
- SILVA, L. P. P. da. A trajetória da justiça do trabalho. Revista do Tribunal Superior do Trabalho, [s. l.], v. 77, n. 2, p. 78-82, Jun. 2011. Disponível em: [https://juslaboris.tst.jus.br/bitstream/handle/20.500.12178/25346/006\\_silva.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://juslaboris.tst.jus.br/bitstream/handle/20.500.12178/25346/006_silva.pdf?sequence=1&isAllowed=y). Acesso em: 4 Jun. 2023.
- SILVA, W. R. M. da. O papel do judiciário no processo de formação de políticas públicas. Científica da Ubm, Barra Mosa, v. 25, n. 49, p. 35-52, jul. 2023. Disponível em: <https://revista.ubm.br/index.php/revistacientifica/article/view/1448>. Acesso em: 1 Ago. 2023.
- SOUZA, C. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. Sociologias, Porto Alegre, v. 16, n. 8, p. 20-45, dez. 2006
- TAYLOR, M. M.. O judiciário e as políticas públicas no Brasil. Dados, [S.L.], v. 50, n. 2, p. 229-257, 2007. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/dados/a/hcw8bdc7Ywfrp6cNjmCvPVh/>. Acesso em: 10 Ago. 2023
- VAITSMAN, J.; RIBEIRO, J. M.; LOBATO, L. Policy analysis in Brazil: the state of the art. In: VAITSMAN, J.; RIBEIRO, J. M.; LOBATO, L. (Ed.). Policy analysis in Brazil. Bristol: Policy Press at University of Bristol, 2013 p. 1-12.



Autor: Leonardo F. Amalfi Lima  
Nome da obra: Janela  
Dimensões: 10x14cm  
Técnica: Giz pastel e lápis de cor

## Introdução

A função desempenhada pelo Estado, durante os séculos XVIII e XIX, tinha como principal objetivo a segurança pública e a defesa externa. À medida que o desenvolvimento econômico ocorreu, intensas e complexas mudanças de caráter social, político e tecnológico surgiram, provocando reflexões sobre o papel do Estado (GRZYBOVSKI; HAHN, 2006; BRESSER-PEREIRA, 2017).

Um crescente processo de ajuste social e, por conseguinte, uma capacidade de organização política da sociedade foram geradas fazendo com que os regimes políticos autocráticos dessem lugar a regimes democráticos. Consequência disso foi a expansão da democracia e as diversificações das responsabilidades do Estado ao afirmar que a “ação estatal deve estar focada no bem-estar público” (VÁZQUEZ; DELAPLACE, 2011, p. 36).

Bresser-Pereira (2017, p. 164) explica que “o Estado é a principal e mais abrangente instituição que a sociedade utiliza para definir e buscar o interesse público ou, em outras palavras, para promover seus objetivos políticos”. E para esse mister, cria, organiza e mantém os serviços públicos como saúde, educação, eletrificação, telecomunicação, segurança nacional interna e externa, habitação, entre outros (AGUIAR, 2004).

Carvalho Filho (2015, p. 11) ao refletir sobre a administração pública, sugere que a definição do verbo administrar “indica gerir, zelar, enfim uma ação dinâmica de supervisão”, enquanto o “adjetivo pública pode significar não só algo ligado ao Poder Público, como também à coletividade ou ao público em geral”. Em linhas gerais, a Administração Pública representa uma ferramenta fundamental para a concretização dos objetivos do Estado, visto que consiste em um conjunto de órgãos e entidades que se responsabilizam por essa tarefa (ALEXANDRINO; PAULO, 2018).

Meirelles (2011, p. 65) acrescenta, numa visão global, que a “administração é todo o aparelhamento do Estado preordenado à realização de serviços, visando à satisfação das necessidades coletivas”, fazendo-se presente no cotidiano dos indivíduos, pois desde que haja convívio humano, em qualquer espaço, é de vital importância que ocorram atos de gestão para que sua organização se efetive. Logo, se apresenta como um instrumento de extrema importância para gerir a sociedade (CHAVES; ALBUQUERQUE, 2019).

A par disso, feito o recorte teórico, tem-se que a expressão política pública, a exemplo de outras relacionadas a ela, como governo, estado e administração pública, é empregada de várias formas e em contextos diversos (QUEIROZ, 2012, p. 96), que acaba por confluir “na mais conhecida e sucinta definição proposta por Dye (2017) como o

<sup>4</sup> Mestre no Programa de Mestrado Profissional em Gestão de Políticas Públicas – PMGPP da Universidade do Vale do Itajaí (UNIVALI). E-mail: jffamaral@gmail.com

<sup>5</sup> Docente no Programa de Mestrado Profissional em Gestão de Políticas Públicas – PMGPP da Universidade do Vale do Itajaí (UNIVALI). Doutora em Administração e Turismo (UNIVALI). E-mail: grazi1@univali.br

que o governo escolhe fazer ou não. Ou seja, para atingir resultados em diversas áreas e promover o bem-estar da sociedade, os governos se utilizam das políticas públicas.

Nessa planura, este capítulo aborda sobre a política pública como um processo e um resultado, envolvendo conteúdos, instrumentos e aspectos institucionais. A política pública, como um empreendimento do Estado, possui atributos de legitimidade social, de permanência e organização jurídica (BUCCI, 2006). O capítulo apresenta um modelo de processo que ajuda a entender e compreender as atividades que envolvem a elaboração de políticas. É significativo refletirmos a política na identificação de problemas, na definição da agenda, na formulação de propostas, na legitimação, na implementação e na avaliação das políticas.

## **As Políticas Públicas: definições, atores, ciclo, agenda e formulação**

Ao discorrer sobre a origem e a ontologia das políticas públicas, Souza (2006) o faz sob duas perspectivas: a primeira, de origem europeia, é caracterizada pelo estudo das políticas públicas voltadas em analisar o papel do Estado e suas instituições, notadamente o governo. A segunda, enquanto área do conhecimento e disciplina acadêmica, é representada pela perspectiva teórica e focada na ação dos governos.

O viés metodológico norte americano regeu-se pela criação e consolidação dos estudos em políticas públicas em democracias estáveis. Teve como pressuposto analítico o que o governo faz ou deixa de fazer é passível de ser “formulado cientificamente” e “analisado por pesquisadores independentes” (SOUZA, 2006, p. 22).

Ainda, a partir do pressuposto analítico, a disciplina de políticas públicas nos Estados Unidos da América (EUA) abriu um terceiro caminho trilhado pela ciência política. No primeiro, céticos da natureza humana, dedicaram-se a compreender as instituições políticas e as regras institucionais para limitar o poder e as paixões humanas. O segundo preocupava-se em entender o caráter associativo das organizações locais e as leis que poderiam promover o bom governo. Já o terceiro caminho aberto foi o da consolidação, uma subcategoria das políticas públicas que se preocupou em entender como e por que os governos optam por determinadas ações (SOUZA, 2006, p. 22).

Wöhlke (2016) afirma que este último caminho consolidou o debate de políticas públicas, notadamente por representar não só a expansão do modelo de Estado Liberal, mas o contexto da busca da racionalização da burocracia estatal.

Na esfera governamental, segundo Souza (2006), a Guerra Fria foi a precursora da introdução da política pública como ferramenta das decisões, além da valorização da tecnocracia para enfrentar suas consequências, ou seja, “o analista de políticas públicas deveria atuar como conselheiro, aquele que ajudaria o tomador de decisão, no Executivo, a formular a política” (FARAH, 2016, p. 5).

Parsons (2007) ressalta que, no campo de análise de política, estavam em construção métodos que subsidiassem os governos na identificação e na resolução de ‘problemas’ desenvolvendo políticas orientadas por teorias e ideias advindas do conhecimento científico, visando prever e controlar as ações e intervenções do Estado.

A partir dos anos 1980, a análise de políticas públicas passou a “incorporar outras abordagens derivadas da contribuição dos envolvidos com a prática, com formação em diversas áreas – engenharia, sociologia, serviço social entre outras” (FARAH, 2016, p. 6).

Defende-se, então, a aplicação de métodos científicos às decisões do governo em todas as áreas de intervenção (ARAÚJO; RODRIGUES, 2017, p. 4), “inclusive para a política social” (SOUZA, 2006, p. 23).

## Definições

A política pública é um conjunto de decisões levadas a efeito por um ou mais gestores políticos, nas quais identificam-se objetivos e meios capazes de efetivá-los. É a efetiva capacidade que o ente tem para implementá-la, fator de importância singular para escolher este ou aquele modelo de ação governamental (HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013, p. 8).

Secchi (2013, p. 01) define a política pública como uma linha mestra de ação que visa um objetivo para enfrentar um problema público entendido como coletivamente relevante, determinando a direção que se deve tomar.

O estudo das políticas públicas deve ir além de possibilitar apenas a compreensão das políticas governamentais mas, sobretudo, o saber por que o governo faz, para quem faz, quais as consequências dessas políticas, e quais impactos provocam nos cidadãos e na sociedade.

Uma política pública envolve o poder estatal com objetivo de buscar o bem-estar social utilizando recursos que possam levar ações governamentais para resolver de forma eficaz um problema público (VÁZQUEZ; DELAPLACE, 2011, p. 36).

A política pública está vinculada à ação do Estado que, muitas vezes, ocorre a disputa de interesse e/ou embate ideológico. A ação envolve iniciativas, investimentos, prioridades e grupos atingidos em uma determinada área ou setor. A política pública é uma trama complexa de processos constituídos pela concatenação de conteúdo, atores, contextos e efeitos.

As políticas públicas são formas de aplicação das regras constitucionais. A partir do momento que os valores são constitucionalizados, o desafio passa a encontrar mecanismos para sua efetiva concretização (LENZA, 2016). Destarte, as políticas públicas, como instrumentos dos direitos fundamentais, trazem legitimidade aos direitos sociais dos cidadãos, funcionando como um mecanismo de gestão pública. Ressalte-se que, mesmo ausentes formalmente do texto da Constituição, certos direitos podem ser assegurados com base em princípios (COUTO; LIMA, 2016).

Francisco Fonseca caracteriza as políticas públicas como:

[...] um processo de decisão política que se materializa em objetivos com resultados esperáveis, normalmente vinculados à transformação de uma realidade, com vetores distintos, e que envolvem: a) técnicos estatais e não governamentais, burocratas e políticos (tomadores de decisão); b) atores distintos (com ‘recursos de poder’ assimétricos), cenários e conjunturas (por vezes voláteis); c) capacidade e viabilidade de o Estado disponibilizar recursos orçamentários, humanos, legais e logísticos; d) mecanismos de mensuração dos resultados (FONSECA, 2013, p. 405).

Na política pública há uma diversidade de atores e interesses envolvidos, além das intenções do governo, a dinâmica do mercado, as demandas da sociedade civil e as relações internacionais.

## Atores da Política Pública

Para que as políticas públicas transformem uma sociedade é preciso um conjunto de atores com capacidade para diagnosticar e analisar a realidade social e propor mudanças.

As políticas públicas podem surgir de ações do mercado e da sociedade civil sendo fundamental a participação de atores em todos os momentos do desenvolvimento, desde a elaboração até sua avaliação (SECCHI, 2013; MACEDO ET AL., 2016). Envolvem habilidades para gerenciar complexidades em cenários de incertezas e turbulência (RODRIGUES, 2011).

Os atores são grupos que integram o sistema político, apresentando reivindicações ou executando ações que serão transformadas em políticas públicas.

Secchi (2013) enfatiza que os atores são indivíduos ou instituições que influenciam os processos de políticas públicas: governamentais - aqueles que exercem funções públicas no Estado, tendo sido eleitos pela sociedade para um cargo por tempo determinado (os políticos), ou atuando de forma permanente como os servidores públicos; e os não governamentais - aqueles oriundos da sociedade civil (grupos de interesses, partidos políticos, meios de comunicação, destinatários das políticas, organizações do terceiro setor, organismos internacionais, pesquisadores, especialistas, associações de classe e outros).

O Quadro 01 ilustra os atores envolvidos nas políticas públicas:

Quadro 01 - Atores envolvidos nas políticas públicas

| Atores                                 | Descrição                                                                                                                              |
|----------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Atores fundamentais                    | Políticos e alta equipe administrativa, presidente, governadores, prefeitos, ministros, secretários, senadores, deputados e vereadores |
| Partidos políticos                     | Tanto os de situação quanto os de oposição                                                                                             |
| Equipes de governo                     | Pessoas nomeadas para integrar equipes que assessoram os políticos                                                                     |
| Corpo técnico                          | Burocracia, constituída por funcionários de carreira                                                                                   |
| Juízes                                 | Poder Judiciário                                                                                                                       |
| Mídias                                 | Veículos de comunicação de massa (jornais, rádios, TVs, internet)                                                                      |
| Empresas                               | Corporações transnacionais, pequenas e médias empresas                                                                                 |
| Sindicatos e associações profissionais | Organizações sindicais e de representação profissional                                                                                 |
| Organizações do terceiro setor         | ONG's, entidades filantrópicas, fundações                                                                                              |
| Atores do conhecimento                 | Escritórios de assessoramento legislativo, institutos vinculados a partidos políticos, organismos internacionais, centros de pesquisa  |
| Grupos de pressão                      | Conjunto de indivíduos que procuram defender seus interesses com órgãos de governo                                                     |
| Movimentos sociais                     | Movimentos de curta duração com objetivos bem determinados                                                                             |

|                          |                                                                                                                                               |
|--------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Associações comunitárias | Sociedade de amigos de bairros, associações representativas de comunidades territoriais específicas (quilombolas, caiçaras, ribeirinhos etc.) |
|--------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|

Fonte: Dias; Matos (2012, p. 44).

A política pública diz respeito à mobilização político-administrativa em articular e alocar recursos para a solução de problemas coletivos. A junção de esforços para viabilizar e propiciar o enfrentamento de problemas é coletivo revelando a importância do engajamento de vários grupos.

Queiroz (2012) afirma que, a formação de políticas públicas é vista como um jogo social entre os atores que interagem em situações formais e informais. Assim, os papéis e funções dos atores formais estão claramente previstos na Constituição. Por outro lado, os chamados atores informais não têm papel ou função formal no processo, porém, podem se mostrar como agentes poderosos ou mesmo determinantes nos processos de formação e definição das políticas públicas ao fazerem valer o seu poder de convencimento e/ou de pressão política sobre os decisores.

## O Ciclo das Políticas Públicas

No Pós-Segunda Guerra, os estudos e teorias voltadas à formulação e análise de políticas públicas foram intensificados, tendo como principal foco dotar o processo decisório de efetividade, ou seja, a tomada de decisão, a formulação e a implantação de políticas públicas, de modo a reduzir os riscos e ampliar as certezas das decisões dos governos.

Howlett, Ramesh e Perl (2013, p. 13) asseveram que o precursor que subsidiou a consolidação teórica deste campo de análise e do enfoque das fases foi Harold Lasswell (1971) e que partir do seu trabalho muitos outros analistas da política desenvolveram seus estudos trazendo contribuições e sugerindo novos modelos, tendo como ponto de partida a identificação das características das agências públicas fazedoras de políticas; dos atores participantes do processo de fazer políticas, das inter-relações entre agências e atores; e das variáveis que influenciam o processo (BAPTISTA; REZENDE, 2011).

O Quadro 02 aponta as principais características de alguns destes modelos, trazendo questões relativas ao funcionamento da máquina estatal:

Quadro 02 - As fases do processo decisório em diferentes estudos sobre análise de política

| Estudos                                       | Fases definidas                                                                               |
|-----------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------|
| Simon, H. A. – Administrative Behaviour, 1947 | Inteligência, Desenho, Escolha.                                                               |
| Lasswell, H.D. – The Policy Orientation, 1951 | Informação, Promoção, Prescrição, Invocação, Aplicação, Término e Avaliação.                  |
| Mack, R – Planning and Uncertainty, 1971      | Reconhecimento do problema, Formulação de alternativas, Decisão, Efetivação, Correção/Ajuste. |

|                                                                                 |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    |
|---------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Rose, R. – Comparing public policy, 1973                                        | Reconhecimento público das necessidades existentes, Como os temas são colocados na agenda, Como as demandas avançam, Como o governo se envolve no processo decisório, Recursos e constrangimentos, Decisões políticas, O que determina as escolhas de governo, A escolha no contexto, Implementação, Resultados, Avaliação da política e Feedback. |
| Brewer, G.– The policy sciences emerge, 1974                                    | Invenção, Estimativa, Seleção, Implementação, Avaliação e Término.                                                                                                                                                                                                                                                                                 |
| Jenkins, W. – Policy Analysis: a political and organizational perspective, 1978 | Iniciação, Informação, Consideração, Decisão, Implementação, Avaliação e Término                                                                                                                                                                                                                                                                   |
| Hogwood, B. W. and Gunn, L. A. – Policy analysis for the Real World, 1984       | Definição do tema, Filtro de temas, Definição de temas, Prognóstico, Definição de objetivos e prioridades, Análise de opções, Implementação da política, monitoramento e controle, Avaliação e revisão, Manutenção da política, Sucessão e Término.                                                                                                |
| Howlett e Ramesh - Studying Public Policy, 1993                                 | Montagem da agenda, formulação da política, tomada de decisão, implementação e avaliação.                                                                                                                                                                                                                                                          |

Fonte: Baptista e Rezende, 2011.

Souza (2006) ressalta a relevância do desenvolvimento de modelos explicativos para entender como e por que o governo faz ou deixa de fazer alguma ação que repercute na vida dos cidadãos. Uma das possibilidades analíticas seria considerar o ciclo da política pública ou suas fases como um exercício para melhor compreendê-las. Essa tipologia de análise verifica a política pública como um ciclo formado por estágios constituindo um processo dinâmico e de aprendizado. No modelo sequencial, as políticas públicas são tomadas como resultado de um processo que se desenvolve por etapas, um fluxo contínuo de decisões e procedimentos num ciclo que se retroalimenta.

O ciclo das políticas públicas também pode ser entendido como um processo de elaboração de políticas públicas. Rodrigues (2011, p. 50) destaca, “para que o programa/política saia do papel, é preciso interpretar o ambiente para planejar/organizar as ações, decidir sobre os benefícios/serviços que se pretende implementar, e de onde serão extraídos os recursos” em sua implementação.

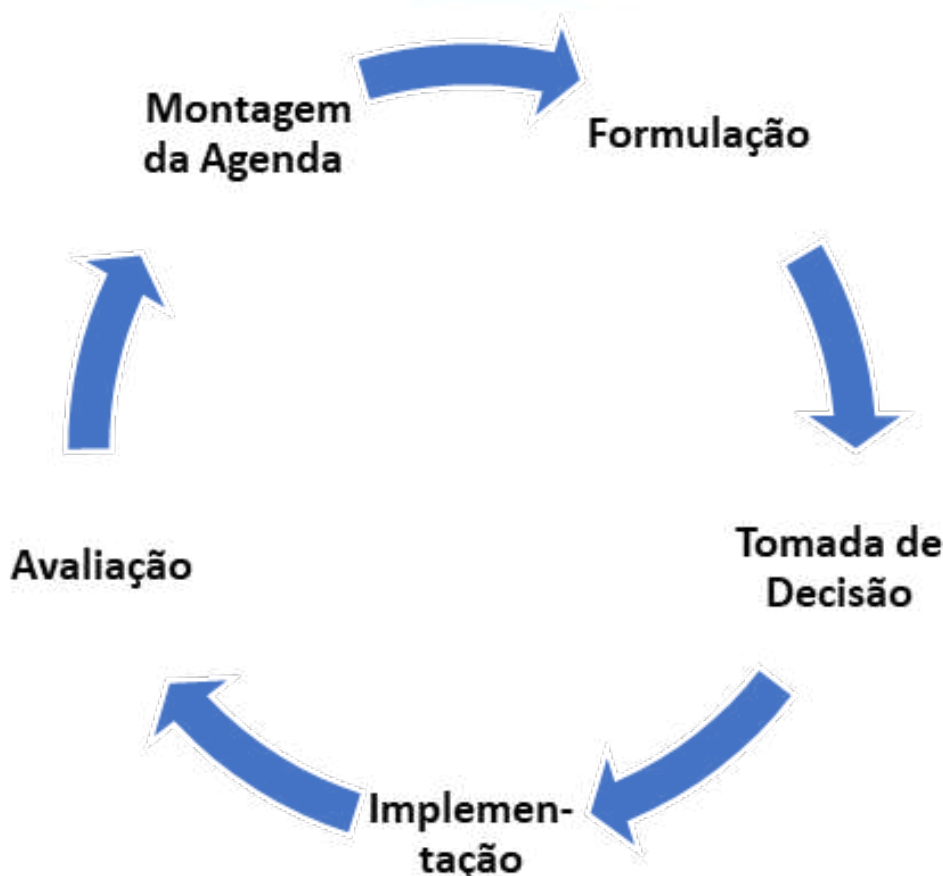
De uma maneira geral, as políticas públicas têm um ciclo que compreende desde a sua inclusão na demanda na arena pública, passando pelo planejamento e pela execução, até o processo de avaliação e reformulação de novas demandas identificadas (BARREIRA, 2000). Importante destacar que o ciclo não pode ser entendido de forma linear e simples ou considerar suas fases como rígidas etapas sequenciais, posto que é formado por complexas redes de inúmeros atores que dão sustentação à política adotada, pois “deve-se ressaltar que se trata de um processo que nunca termina, transforma-se em um ciclo que se realimenta constante e sistematicamente” (VÁZQUEZ; DELAPLACE, 2011, p. 36).

Sendo assim, mais importante do que a sequência que o ciclo apresenta é o entendimento de que a política pública é composta por estágios que possuem caracte-

rísticas específicas. Frey (2000, p. 26) destaca que o *policy cycle* parte do pressuposto de que o agir público para a resolução de problemas é dividido em momentos parciais que correspondem a uma sequência de elementos do processo político-administrativo que podem ser investigados no que diz respeito às constelações de poder, às redes políticas e sociais e as práticas administrativas que se encontrem tipicamente em cada fase.

Para Howlett, Ramesh e Perl (2013) o ciclo político administrativo da política pública é baseado em cinco estágios: 1) montagem da agenda; 2) a formulação; 3) tomada de decisão; 4) implementação; e, 5) avaliação, conforme se verifica na Figura 01:

Figura 01 – Ciclo das Políticas Públicas.



Fonte: adaptado de Howlett, Ramesh e Perl (2013).

Secchi (2013, p. 43) defende que o ciclo raramente reflete a real dinâmica ou vida de uma política pública e que as fases geralmente se apresentam misturadas e as sequências se alternam. O mesmo raciocínio é compartilhado por Fonseca (2013, p. 405), no entendimento de que a lógica do ciclo de política pública “pode ser invocada para fins mais pedagógicos do que propriamente reais, uma vez que a realidade é mais complexa do que faz supor as etapas, como também mais confusa”.

O modelo do ciclo permite explorar e investigar o processo das políticas públicas por redução de sua complexidade, vale dizer, a desagregação em etapas torna todo o processo melhor compreensível, posto que ele é “inacabado e se reconstrói devido às mudanças induzidas pelo efeito de *feedback* das próprias políticas públicas ou por alterações do contexto ou da relação entre os atores e instituições envolvidas” (ARAÚ-

JO; RODRIGUES, 2017, p. 19).

A ideia de ciclo da política talvez seja a perspectiva mais corrente e compartilhada nos estudos atuais de política, com grande parte dos estudos fazendo uma análise por momentos ou fases do processo político. Apesar das críticas ao modelo (caráter funcionalista, racional e que tenta manter o controle sobre o processo político), este persiste no debate acadêmico como referência (BAPTISTA; REZENDE, 2011, p. 142).

## **Agenda**

É praticamente impossível para os atores políticos concentrarem suas atenções e atenderem a todos os problemas existentes em uma sociedade, dada a abundância de problemas em face da escassez de recursos para solucioná-los.

Diante disso, é necessário que se estabeleçam quais questões serão tratadas, assim, o processo de definição da lista de principais problemas da sociedade é chamado de Formação da Agenda. Essa fase inicial é “o primeiro, e talvez o mais crítico, dos estágios do ciclo de uma política pública, se refere à maneira como os problemas surgem ou não enquanto alvo de atenção por parte do governo” (HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013, p. 103).

A montagem da agenda materializa um processo “que ocorre como resultado das pressões e tensões que os governos sofrem em função da industrialização e da modernização econômica” (HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013, p. 105).

Souza (2006) ressalta que há uma grande rotatividade de problemas entrando e saindo da agenda, ganhando e perdendo relevância e o que determina esta rotatividade é a limitação de recursos, a falta de pressão da sociedade, além da falta de vontade política para resolver um problema.

Assim, é possível afirmar que “a montagem da agenda parte da constatação de um determinado problema, a conotação pública deste problema e a sua entrada na pauta das preocupações do Governo” (WÖHLKE, 2016, p. 65). Mas afinal, “por que alguns problemas aparecem na agenda governamental como objetos de ação e outros não?” (HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013, p. 103). Delimitar esta escolha não é simples, pois o problema além de despertar o interesse dos atores necessita olhar do Estado (WÖHLKE, 2016).

Secchi (2013, p. 46) cita a agenda política, descrevendo-a como “o conjunto de problemas ou temas que a comunidade política percebe merecedor de intervenção pública”, apresentando três classificações: agenda política ou sistêmica; agenda formal ou institucional; e, agenda da mídia. A agenda política é caracterizada por um conjunto de problemas que a comunidade política entende como merecedor de uma intervenção pública. A agenda formal é formada por problemas que o governo já decidiu enfrentar. E, por fim, a agenda da mídia que se refere aos problemas que recebem atenção dos meios de comunicação e tem o poder de influenciar fortemente as demais agendas. Secchi (2013) reconhece três condições para que um problema ingresse na agenda política: atenção (atores devem considerar que é necessária uma intervenção na situação apresentada; resolutividade (ações devem ser consideradas necessárias e factíveis); e, competência (o problema deve tocar responsabilidade pública).

## **Formulação**

Uma vez que os atores responsáveis pela solução de um problema público definem quais assuntos farão parte da agenda política, torna-se necessário a formulação das alternativas para tais soluções.

A formulação da política pública é caracterizada pelas discussões necessárias para lidar com o problema que já está em pauta. É o momento em que se estabelece uma 'fórmula', quando se ordenam alternativas, em que se prescreve 'o como', 'o quando', 'o porquê' e se exprime os resultados que se espera da política. É o momento no qual se estabelece como o 'assunto' escolhido será abordado e como será solucionado (CAVALCANTI, 2007, p. 178).

Para Secchi (2013, p. 48), a formulação de políticas ou formulação de alternativas, "é o momento em que são elaborados métodos, programas, estratégias ou ações que poderão alcançar os objetivos estabelecidos".

De acordo com Howlett, Ramesh e Perl (2013, p. 123), "a formulação da política pública refere-se ao processo de criação de opções sobre o que fazer a respeito de um problema público".

Assim, três fases ocorrem nessa etapa: a primeira seria a fase da apreciação, caracterizada pela análise situacional por meio de relatórios, dados estatísticos, depoimentos de especialistas e informações das partes interessadas.

A segunda fase seria a do diálogo. Nela se realizam reuniões, consultas e audiências públicas. Durante estas deliberações, a troca de informações interfere sensivelmente nos efeitos da participação entre os gestores públicos e os atores não governamentais, oportunidade em que as várias propostas aparecem e começam a ser esboçadas em forma de planos, programas, projetos ou ações avançando para sua ratificação no estágio seguinte.

A terceira fase seria da consolidação. Após os temas sobre as opções políticas serem debatidos e das divergências firmadas, são elaboradas recomendações e propostas a serem apresentadas, ainda que sumariamente, aos atores políticos envolvidos. Há a oportunidade de ampliação ou não dos mecanismos de participação para legitimar as propostas e propiciar sua ratificação futura da política (HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013, p. 124-126).

Saravia e Ferrarezi (2006, p. 33) acrescentam que após essas três fases, o estágio de formulação se consolida com a apresentação dos instrumentos da política pública.

## **A tomada de decisão e a implementação**

A terceira etapa do ciclo consiste na tomada de decisão, o momento em que é feita a escolha pela adoção de uma política pública. Esta fase representa o momento em que os interesses dos atores são equacionados e as intenções, os objetivos e os métodos de enfrentamento de um problema são explicitados. Nesse momento ocorre a determinação do curso de ação que irá tomar.

Wöhlke (2016) afirma que esta fase é a mais crítica, pois é decisiva para o sucesso ou o fracasso de determinada ação do governo, haja vista é construída ao longo de todo o processo do ciclo.

Ressaltam-se dois modelos adotados nesse processo: o racionalismo, que pri-

ma pela técnica; e o incrementalismo, mais influenciado às assertivas políticas (HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013, p. 161-170). Depois de formulada a política, inicia-se a sua implementação por meio dos órgãos e mecanismos existentes ou especialmente criados para tal.

O processo de implementação pode ser entendido como a fase da ação da política pública, ou seja, constitui a aplicação da política pela máquina burocrática de governo: transformar intenções políticas em ações concretas. Wölke (2016, p. 72) afirma que “esta fase pressupõe que uma vez delimitada a política pública, com a decisão tomada, com os recursos disponíveis e com o desenho institucional elaborado, de modo lógico, os insumos transformam-se em ações”.

Para Roncaratti (2008, p. 38), a implementação de uma política pública consiste em planejar, estruturar a máquina pública e provisionar todos os insumos necessários à execução. Esta fase é regularmente influenciada por problemas de implementação e por aspectos sociais, econômicos, políticos, etc.

Souza (2006) destaca que a implementação é a política sendo colocada em prática. Os estudos relacionados à implementação devem fornecer informações a respeito dos problemas que a atividade enfrenta.

Outra forma de caracterizar a fase da implementação é apresentada por Secchi (2013, p. 55): “aquela em que regras, rotinas e processos sociais são convertidos de intenções em ações”. Para o autor, a implementação é um complexo conjunto de elementos políticos que podem não ser concretizados da maneira planejada. Além disso, ele lembra que o momento da implementação de funções administrativas, como lideranças e coordenação de ações, é colocado à prova.

A implementação é o momento em que são realizadas as ações planejadas com objetivo de cumprir as decisões já tomadas. Desta maneira, um problema público que entra para a agenda política, são formuladas várias opções para resolvê-lo. O governo pode estabelecer os objetivos políticos e decidir por um curso de ação, cabendo a ele colocar a decisão em prática. O esforço, o conhecimento e os recursos empregados para traduzir as decisões políticas em ações compreendem o estágio de implementação do ciclo político (HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013, p. 179).

Decidir o momento para implementação de uma política pública exige muito dos atores políticos, pois é fundamental identificar a janela de oportunidade para que se tenha sucesso. Nessa dinâmica, pode-se detectar uma diversidade de interesses, envolvendo diferentes atores. Assim, o processo de elaboração de uma política pública é permeado por questões políticas que ultrapassam a esfera puramente técnica.

É de se salientar que nem todas as políticas definidas são realmente implementadas. E mesmo as que são implementadas podem alcançar resultados diferentes daqueles que foram originalmente idealizados. Isso ocorre porque muitas coisas falham entre o momento da formulação e aquele em que são produzidos os resultados, além do que, nesta fase, há constante falta de recursos, podendo comprometer a sua implementação.

A literatura indica dois modelos centrais de implementação: *top-down* (de cima para baixo) e o modelo *bottom-up* (de baixo para cima). No primeiro caso, a hierarquia institucional é importante, uma vez que as decisões são tomadas pelos superiores, sendo que os subordinados são meros executores. Este modelo diferencia o mundo da política do universo administrativo. Em sentido contrário, o segundo modelo é mais pragmático, à medida que torna relevante não só o público-alvo, mas também a sinergia entre os indivíduos e as estruturas governamentais envolvidos na implementação

da política pública. É caracterizado pela influência e organização dos implementadores sobre as prospecções de cenário, objetivos e estratégias da política pública, obtendo maior discricionariedade sobre o processo (WÖHLKE, 2016, p. 73).

Portanto, por meio dos estudos da implementação que é possível entender a dinâmica que tornam intenções em ações concretas. Não se pode esquecer que as dimensões *politics* (o processo político - os movimentos, explícitos ou não, que levam os atores envolvidos em uma política pública específica ao conflito, ao consenso, à coalizão e à cisão) e *polity* (ordem do sistema político, delineada pelo sistema jurídico, e à estrutura institucional do sistema político-administrativo) da política pública estão presentes também no ato concreto de implementar, e não somente no momento de formulação (construção da agenda, tomada de decisão ou elaboração de alternativas) (CAVALCANTI, 2007; CHRISPINO, 2016).

## Avaliação

Com a fase da avaliação se chega ao quinto e último estágio do modelo do ciclo, o que viabiliza a assimilação de todos os dados evidenciados pela análise e deliberação a respeito dos problemas identificados em todo o percurso constitutivo das políticas.

Para Cavalcanti (2007, p. 232), cada momento é visualizado como um elo de uma cadeia, sem a qual os demais dificilmente podem ser adequadamente realizados. Desta forma, o momento de avaliação é entendido não apenas como um prolongamento dos que o antecedem. Eles se constituem numa condição para que a avaliação seja possível.

A avaliação, segundo Roncaratti (2008, p. 42), é definida como: “o exame objetivo, sistemático empírico dos efeitos da política pública sobre suas metas em termos de objetivos que pretendiam alcançar”.

Wöhlke (2016) entende que a avaliação pretende examinar empiricamente a validade do modelo de determinada política e sua relação causal entre o problema e a solução posposta. Consequentemente, busca saber se a teoria da ação em que se baseia a política tem fundamento com a aplicação da política realizada.

Para Secchi (2013, p. 63) a avaliação da política pública pode ser conceituada como a fase da política na qual “o processo de implementação e o desempenho da política pública são examinados com o intuito de conhecer melhor o estado da política e o nível de redução do problema que a gerou”.

Dye (2017) esclarece que na avaliação é que ocorre o conhecimento sobre as consequências da política, o impacto da política, o que compreende todos os seus efeitos em condições reais. Ele destaca com bom humor: “nós não podemos ficar satisfeitos com medir quantas vezes um pássaro agita suas asas; nós temos que saber quão distante o pássaro voou”.

Klaus Frey (2000, p. 226) destaca que a avaliação deve ocorrer em vários momentos do ciclo de políticas e não somente no término da implantação. No mesmo sentido, o pensamento de Wöhlke (2016) ressalta ao entender que a avaliação não se limita a um único estágio do ciclo, mas que em todas as fases ou estágios de qualquer política é possível estabelecer processos avaliativos - antes (*ex ante*), durante (*in itinere*) ou depois (*ex post*).

A par disso, é possível inferir que a fase da avaliação é o momento de julga-

mento da validade das propostas, cujo objetivo é aferir a execução da política pública quanto ao desempenho das ações implementadas e dos resultados obtidos, de forma a possibilitar a confirmação da política, correção da implementação ou o seu cancelamento.

O processo de avaliação de políticas é executado tanto por funcionários públicos e agentes políticos, quanto pelos membros não governamentais de subsistemas políticos, a exemplo dos institutos de pesquisa e outros grupos de interesses (HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013, p. 206).

Roncaratti (2008, p. 43) elenca quatro razões para a ocorrência da avaliação: pode ser utilizada para fundamentar uma justificativa ou satisfação perante a sociedade; satisfazer exigências institucionais, que exigem a análise da política pública; serve como elemento fundamentador de uma decisão estratégica da política pública; e para possibilitar o aprendizado por parte dos gestores, que saberão os impactos da política pública implementada.

## **Considerações finais**

Este capítulo evidencia as políticas públicas nas ações do governo que fazem dela a política pública, enquanto área de conhecimento e de disciplina. O estudo da política analisa o governo à luz das questões públicas. Importante é pensar a política (*policy*) como um conjunto de decisões que alocam valor para atender à coletividade.

As políticas públicas são diretrizes, princípios, metas que direcionam a atividade do Estado em prol do bem-estar de uma população. Estudamos que o ciclo de políticas públicas apresenta etapas que permitem que o analista de políticas públicas identifique e compreenda as forças atuantes, a rede de política envolvida e as práticas. É significativo ter as etapas bem definidas pelo processo ser dinâmico e de aprendizado.

Estudar e buscar resolver problemas concretos em política pública nas mais diversas áreas do conhecimento, interpretar as causas e as consequências da ação do governo com foco ao processo de formulação da política são caminhos que devem ser percorridos na análise de políticas. Assim, a ciência na elaboração de políticas apresenta suas relações e subsídios que podem oferecer uma apreciação dos resultados.

## **REFERÊNCIAS**

AGUIAR, A. G. Direito Financeiro: A Lei nº 4.320 comentada ao alcance de todos. 3ª ed. Belo Horizonte: Fórum, 2004.

ALEXANDRINO, M.; PAULO, V. Direito Administrativo Descomplicado. 26ª ed. Rio de Janeiro: Método, 2018.

ARAÚJO, L.; RODRIGUES, M. L. Modelos de análises das políticas públicas. Sociologia, Problemas e Práticas, No. 83, 2017, p. 11-35. 10.7458/SPP2017839969

BAPTISTA, T. W. F.; REZENDE, M. A ideia de ciclo na análise de políticas públicas. In: MATTOS, Rubem Araujo; BAPTISTA, Tatiana Vargas de Faria. Caminhos para análise das Políticas de Saúde. Rio de Janeiro, 2011, p. 138-172. [https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/4447979/mod\\_resource/content/1/ANALISE%20POLITICAS%201%20E%20LIVRO%20IMS.pdf](https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/4447979/mod_resource/content/1/ANALISE%20POLITICAS%201%20E%20LIVRO%20IMS.pdf)

- BARREIRA, M. C. R. N. Avaliação participativa de programas sociais. São Paulo: Veras; Lisboa: CPIHTS, 2000.
- BRESSER-PEREIRA, L. C. Estado, Estado-Nação e Formas de intermediação política. Lua Nova: Revista de Cultura e Política, São Paulo, Vol. 100, p. 155-185, 2017. <https://doi.org/10.1590/0102-155185/100>
- BUCCI, M. P. D. (Org.) Políticas Públicas: Reflexões Sobre o Conceito Jurídico. São Paulo: Saraiva, 2006.
- CARVALHO FILHO, J. S. Manual de Direito Administrativo. 28ª ed. São Paulo: Atlas, 2015.
- CAVALCANTI, P. A. Sistematizando e comparando os enfoques de avaliação e de análise de políticas públicas: uma contribuição para a área educacional. Tese Doutorado em Educação, Faculdade de Educação, Universidade Estadual de Campinas, Campinas-SP, 2007.
- CHAVES, F. D. P.; ALBUQUERQUE, Í. P. R. Conceitos sobre administração pública e suas contribuições para a sociedade. Caderno de Administração, Vol. 13 No. 1, p. 93-104, 2019. <https://revistas.pucsp.br/index.php/caadm/article/view/43713>
- CHRISPINO, A. Introdução ao estudo das políticas públicas: uma visão interdisciplinar e contextualizada. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2016. 256p.
- COUTO, C. G.; LIMA, G. M. R. Continuidade de Políticas Públicas: A Constitucionalização Importa? Dados, Rio de Janeiro, Vol. 59 No. 4, p. 1055-1089, 2016. <https://doi.org/10.1590/001152582016107>
- DIAS, R.; MATOS, F. Princípios, Propósitos e Processos. São Paulo: Atlas, 2012.
- DYE, T. R. Understanding public policy. 17 ed. Boston: Pearson Education, 2017.
- FARAH, M. F. S. Análise de políticas públicas no Brasil: de uma prática não nomeada à institucionalização do “campo de públicas”. Revista de Administração Pública, Vol. 50 No. 6, p. 959-979, 2016. <https://doi.org/10.1590/0034-7612150981>
- FONSECA, Fr. Dimensões críticas das políticas públicas. Caderno EBAPE.BR, Rio de Janeiro, Vol 11 No. 3, p. 402-418, 2013. <https://doi.org/10.1590/S1679-39512013000300006>
- FREY, K. Políticas Públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. Planejamento e Políticas Públicas, Brasília, Vol. 21, p. 211-259, jun. 2000. [www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/view/89](http://www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/view/89)
- GRZYBOVSKI, D.; HAHN, T. G. Educação Fiscal: premissa para melhor percepção da questão tributária. Revista de Administração Pública - RAP, Vol. 40 No. 5, p. 841-864, Rio de Janeiro, 2006. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0034-76122006000500005>.
- HOWLETT, M.; RAMESH, M.; PERL, A. Política Pública: seus ciclos e subsistemas - uma abordagem integradora. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.
- LENZA, P. Direito Constitucional Esquematizado. São Paulo: Saraiva, 2016.
- MACEDO, A. S. *et al.* O papel dos atores na formulação de implementação de políticas públicas: dinâmicas, conflitos e interesses no Programa Mais Médicos. Cadernos EBAPE.BR, Rio de Janeiro, Vol. 14, Edição Especial, Artigo 10, p. 593-618, 2016. <https://doi.org/10.1590/1679-395117188>

- MEIRELLES, H. L. Direito Administrativo Brasileiro. 38ª ed. São Paulo: Malheiros, 2011.
- PARSONS, W. Políticas públicas: uma introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas. México: FLACSO, Sede Académica de México, 2007.
- QUEIROZ, R. B. Formação e Gestão de Políticas Públicas. (Série Gestão Pública). Curitiba: InterSaberes, 2012.
- RODRIGUES, M. M. A. Políticas Públicas. São Paulo: Publifolha, 2011. (Coleção Folha Explica).
- RONCARATTI, L. S. Caderno de Políticas Públicas. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Brasília, 2008.
- SARAVIA, E.; FERRAREZI, E. (Org.). Políticas públicas. v.1. Brasília: Enap, 2006.
- SECCHI, L. Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos. 2 ed. São Paulo: Cengage Learning, 2013.
- SOUZA, C. Políticas públicas: uma revisão da literatura. Sociologias, Porto Alegre, Vol. 8 No. 16, p. 20-45, 2006. <https://doi.org/10.1590/S1517-45222006000200003>
- VÁZQUEZ, D.; DELAPLACE, D. Políticas Públicas na Perspectiva de Direitos Humanos: um Campo em Construção. Revista Internacional de Direitos Humanos, Vol. 8 No. 14, p. 34-65, 2011. <https://sur.conectas.org/wp-content/uploads/2017/11/sur14-port-completa.pdf>
- WÖHLKE, R. A análise de políticas públicas: o papel das instituições participativas na efetividade da política municipal de assistência social de Florianópolis no período de 2011 a 2015. 160f. Orientação: Prof. Drª Ligia Helena Hahn Lückmann. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal de Santa Catarina. Florianópolis - SC, 2016.



Autor: Joelma Gonzaga  
Título: Paisagem imaginária (estudo)  
Dimensão: 40X50 cm  
Técnica: Óleo sobre tela

# INOVAÇÃO E INTRAEMPREENDEDORISMO NO SETOR PÚBLICO: Desafios, Estímulos e Construção de uma Cultura Inovadora

DOI: <https://doi.org/10.22533/at.ed.3172405033>

Luciano da Costa<sup>6</sup>

Fernando César Lenzi<sup>7</sup>

Fernando Sedrez Silva<sup>8</sup>

## Introdução

O mundo passa por um processo acelerado e dinâmico na produção de informações, no qual a sociedade busca constantemente por novos produtos, processos, serviços e soluções ágeis para atender às demandas com eficiência. A inovação tem impactos significativos na economia, como a geração de salários mais altos, maior oferta de empregos e na criação de demanda por novos produtos e serviços (AUDRETSCH; THURIK, 2000).

Para atender a essa nova demanda, torna-se indispensável o desenvolvimento de novos modelos de liderança e gestão, adaptando as empresas às atualizações constantes. Alcançar esses objetivos requer a participação de profissionais com atitudes proativas e tomada de decisões imediatas (ROCHA; GUIMARÃES, 2019).

Nesse viés, não se pode abordar o tema inovação sem mencionar o empreendedorismo (COELHO, 2010) e, por conseguinte, o empreendedor, que é aquele que desafia, é criativo, a pessoa com função, iniciativa, comportamento ou espírito inovador, geralmente associado ao estabelecimento de novas organizações ou atividades, ou algum tipo de novidade (GARCIA; ANDRADE, 2022).

Segundo Schumpeter, além de ser responsável pela criação, é o sujeito inovador que impulsiona o desenvolvimento econômico e social por intermédio da reforma ou da revolução nos padrões de produção (COSTA; BARROS; CARVALHO, 2011) sendo relevantes para atividade econômica, geração de empregos e distribuição de renda, devendo ser objeto de política pública (AUDRETSCH; THURIK, 2000). Para pôr em prática essa reforma, os empreendedores precisam buscar fontes de inovação e mudanças, em outros termos, novos conhecimentos.

Apesar do entendimento geral, o empreendedorismo não se limita apenas a negócios e empresas privadas, com ênfase na esfera econômica, mas abrange outras áreas, como o empreendedorismo social e o organizacional (ROCHA; GUIMARÃES, 2019). As entidades do setor público, por exemplo, também enfrentam grandes mudanças organizacionais e precisam aprender a gerenciar novas expectativas em relação à orientação e criação de valor público. As instituições orientadas para o empreendedorismo têm maior capacidade de resposta a essas mudanças (CORREIA, 2022). De acordo com Rocha e Guimarães (2019), as empresas públicas, de forma geral, têm sido

<sup>6</sup> Luciano da Costa: Mestrando em Gestão de Políticas Públicas (Univali). Especialista em Finanças e Controladoria (FAE). Graduado em Gestão Pública (UNIVALI) e Administração de Empresas (FURB). Bolsista (UNIEDU/FUMDES). [lucostasc@bol.com.br](mailto:lucostasc@bol.com.br)

<sup>7</sup> Fernando César Lenzi: Doutor em Administração (FEA - USP/SP). Mestre em Administração (FURB). Especialista em Gerenciamento de Marketing (INPG/FURB). Graduado em Administração de Empresas (FURB). Professor Titular da Universidade do Vale do Itajaí (UNIVALI). Professor permanente dos programas de Mestrado e Doutorado da UNIVALI (PPGA e PMGPP). [lenzi@univali.br](mailto:lenzi@univali.br)

<sup>8</sup> Fernando Sedrez Silva: Mestre em Gestão de Políticas Públicas (Univali). Especialista em Auditoria Pública (FEPESE) e Gestão Portuária (Sinergia). Graduado em Contabilidade (Univali) e Administração (Sinergia). [fernando.sedrez@navegantes.sc.gov.br](mailto:fernando.sedrez@navegantes.sc.gov.br)

alvo de cobranças para que os serviços atendam satisfatoriamente às demandas e as soluções sejam entregues de maneira tempestiva e plena.

Melhorar o desempenho intraorganizacional das instituições públicas é uma prioridade para muitos estudiosos da administração pública contemporânea. No entanto, existem muitos desafios, como orçamentos rígidos, escrutínio político, demandas sociais acentuadas, interrupções de projetos e programas devido às transições governamentais, morosidade no trabalho, burocracias inibidoras e restrições à criatividade e soluções ágeis (PAULA NETO; EMMENDOERFER; CORRÊA, 2021). Nesse sentido, torna-se fundamental que os órgãos públicos desenvolvam ações e procedimentos capazes de atender adequadamente as demandas dentro do prazo exigido. Entretanto, em ambientes de estruturas estáticas, empreender é um grande desafio (ROCHA; GUIMARÃES, 2019).

Paula Neto, Emmendoerfer e Corrêa (2021) sugerem como alternativa para mitigar problemas internos nos órgãos públicos o reconhecimento e estímulo ao empreendedorismo no setor público, capacitando os agentes que atuam nessas organizações com habilidades empreendedoras, transformando-os em agentes de mudança, ou seja, intraempreendedores. Identificar de onde as habilidades empreendedoras podem realmente se manifestar também é um dos objetivos a ser alcançado pelas organizações (STUETZER et al., 2013).

Nesse sentido, Correia (2022) cita vários estudos empíricos que fornecem evidências do efeito positivo do apoio da gestão na orientação empreendedora no setor privado, assim como no setor público. Os resultados confirmam que é preciso assumir um compromisso com políticas e práticas que possam ser contrárias à sabedoria convencional, com caráter inovador.

Nesse processo, a burocracia profissional (servidores públicos) desempenha um papel fundamental como condição necessária para o aprimoramento da capacidade administrativa do Estado. Para alcançar esse objetivo, o investimento na formação de funcionários públicos é essencial (PAULA NETO et al., 2021).

No serviço público, existem diferentes níveis de carreiras técnicas, nos quais são estabelecidos os níveis de autonomia e responsabilidade. De acordo com Correia (2022), fatores com potencial para influenciar a capacidade de produzir inovação na administração pública incluem o papel dos dirigentes superiores e intermediários, a forma como interagem com o ambiente externo, a cultura organizacional e a visão desses profissionais em relação à sua capacidade de produzir inovação.

O objetivo deste estudo consiste em estabelecer uma fundamentação científica para examinar a importância da inovação no setor público, bem como suas dificuldades e formas de motivação.

A pesquisa tem com base revisões sistemáticas de publicações sobre a inovação aplicada na administração pública, diferenças do setor privado, características inerentes ao setor público e desafios para o desenvolvimento do empreendedorismo corporativo. Destaque para estudos sobre a inovação no serviço público brasileiro (OCDE, 2019 e EMMENDOERFER, 2022), de Portugal (CORREIA, 2022) e da Inglaterra (CURRIE et al., 2008), assim como aspectos da cultura empreendedora nas organizações (MORIANO, 2009; FESTA, 2015). A metodologia da pesquisa tem natureza qualitativa do tipo bibliográfica e documental, baseada na análise de literatura, artigos, dissertações e teses que abordam o intraempreendedorismo público.

Os resultados do estudo demonstram que a organização desempenha um pa-

pel crucial na promoção da inovação e no fortalecimento do intraempreendedorismo. Além disso, fica evidente a necessidade de um novo modelo organizacional na administração pública, com foco na valorização dos indivíduos por meio de formação contínua, condições de trabalho adequadas, disponibilidade de tempo, maior autonomia e incentivo à inovação.

Por fim, o estudo enfatiza a implementação do empreendedorismo no âmbito do setor público e a importância de compreender o grau de desenvolvimento da cultura organizacional em relação à inovação. Também enfatiza a necessidade de a administração pública se reinventar por meio da inovação, reconhecendo o papel essencial dos servidores nesse processo.

## **Inovação e intraempreendedorismo**

Segundo Paula Neto et al. (2021), o empreendedorismo, no sentido de ação de assumir riscos, mostrar iniciativa, agir proativamente, apresentar novas ideias e pleitear a inovação, não é uma prerrogativa só de executivos de alto escalão e proprietários de empresas. Os colaboradores internos também podem ser agentes de inovação e essa mesma compreensão é estendida ao serviço público. Por conseguinte, o servidor público pode ser responsável pela iniciativa de ações frente a oportunidades, propondo alternativas, buscando perspectivas inexploradas para enfrentar ameaças e incertezas.

Nesse sentido, o empreendedor público pode ser entendido como alguém que cria e se responsabiliza por determinado trabalho ou empreendimento, assumindo riscos sobre ele, tendo a capacidade de identificar problemas e oportunidades para o investimento de recursos em soluções socialmente positivas, promovendo diferentes resultados, inclusive inovadores, gerando ganhos de efetividade, melhorias de desempenho organizacional, para o interesse público com benefícios socioeconômicos (EMMENDOERFER, 2019).

## **Inovação no setor público**

O empreendedorismo não está restrito a novos negócios e empresas privadas, sob a aura econômica e busca do lucro, ao contrário, vai além e alcança outras vertentes como o empreendedorismo organizacional e o empreendedorismo social. Este tem como foco criar valor social, tendo seu desempenho medido em termos de benefícios coletivos, podendo ser praticado por meio de organizações públicas, filantrópicas e sem fins lucrativos (ROCHA; GUIMARÃES, 2019; GARCIA; ANDRADE, 2022). Nesse sentido, ações de responsabilidade social realizadas por organizações privadas também podem ser entendidas como empreendedorismo social, pois os princípios geradores são os mesmos. Dessa forma, não importa se o processo é conduzido por uma instituição governamental ou não governamental (COELHO, 2010; GARCIA; ANDRADE, 2022).

Para Emmendoerfer (2019), o empreendedorismo no serviço público, apresentado como “ISP – Inovação no Serviço Público”, é uma ideia, podendo ser nova, melhorada ou renovada, e tem como objetivo solucionar um problema de interesse público, com a participação de pessoas integrantes da administração pública que apresentam comportamentos empreendedores.

Muitos investigadores abordam o modelo organizacional do setor privado e sua evolução, sugerindo sua aplicabilidade ao setor público, através de maior cobran-

ça de responsabilização, eficiência e eficácia na administração pública por uma ótica empreendedora, entendendo seu cliente, identificando quais serviços públicos os cidadãos procuram, quais eles valorizam mais e quais serviços realmente são necessários (CORREIA, 2022).

Tendo em vista que o mundo passa por um processo de produção de informação dinâmico e veloz, a sociedade, cada vez mais ávida por novos produtos, processos, serviços e maneiras mais ágeis de soluções de demandas, reivindica por eficiência (ROCHA; GUIMARÃES, 2019). Essas alterações suscitam novas formas de analisar o papel do governo e da administração pública. Assim como o setor privado é capaz de transformar problemas ou desafios em oportunidades, na administração pública também é possível encontrar formas de introduzir inovação nos processos (CORREIA, 2022).

A inovação é uma necessidade da administração pública que cresce nas últimas décadas, resultado de vários fatores externos, como a alteração de estilos de vida, necessidade de redução no número de servidores e pela banalização do uso de novas tecnologias, fazendo surgir novos processos de trabalho. Porém, o comportamento empreendedor no setor público para ser desenvolvido depende de existir orientação empreendedora de seus dirigentes. Nesse sentido, a administração pública que não sabe inovar, está fadada ao fracasso e ao obsoleto (CORREIA, 2022).

A expressão do empreendedorismo no âmbito do setor público emerge da concepção e implementação de novos processos, produtos, métodos e técnicas de prestação de serviços públicos, juntamente com o aprimoramento dos serviços existentes e a introdução de novos serviços. Isso envolve uma atuação proativa e a disposição para assumir riscos, visando à otimização do desempenho em termos de eficiência, eficácia e efetividade dos resultados no âmbito do setor público em prol da sociedade (EMMEN-DOERFER, 2019; CORREIA, 2022). Ferras, Lenzi, Stefano e Ramos (2018) também destacam a utilização de inovação na busca da eficiência na administração pública, traduzida por fatores como a qualidade dos serviços ofertados, aplicação eficiente dos recursos e promoção de desenvolvimento social.

A Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico [OCDE] (2019) pesquisou sobre o sistema de inovação do setor público do Serviço Público Federal do Brasil e sobre a capacidade desse sistema de ajudar o setor público do Brasil a antecipar e responder às necessidades existentes, em evolução e emergentes dos cidadãos. O relatório OCDE (2019) destaca que a inovação do setor público é inerentemente difícil, devido a algumas das características da própria inovação como processo e como atividade, destacando seis características: desafiadora do *status quo*; em contínua mudança; multifacetada e de várias naturezas; incerta; imprevisível e; tanto imediata, quanto duradoura.

## **Agente de inovação no setor público**

Correia (2022) distingue os empreendedores públicos com base nos ideais de Diefenbach em quatro categorias: 1) o político, que é eleito e está no governo; 2) o executivo, que tem posição na hierarquia, mas não foi eleito; 3) o burocrata, que não foi eleito nem assume posição de liderança; e 4) o empreendedor de políticas, que não se encontra no sistema de governo.

Dos quatro tipos de empreendedores públicos, o burocrata é o que se espera menos pela produção de inovação, tendo em vista a sua resistência à mudança no mo-

delo organizacional. Do ponto de vista da análise psicológica, os burocratas (servidores efetivos e contratados) possuem receio de que a mudança possa prejudicá-los e por não ser “portadores de curiosidade intelectual” tendem a ter dificuldade na adaptação a novos modelos (CORREIA, 2022). Esse medo pode criar um certo bloqueio em vez de apoiar a inovação, e eles ainda “passam a responsabilidade” da mudança para o alto escalão da organização (CURRIE; HUMPHREYS; UCBASARAN; MCMANUS, 2008).

Todavia, essa situação pode ser superada através de formação (atualização de conhecimento) apesar de que para alguns servidores, devido à idade, esse processo seja mais lento (CORREIA, 2022). Em sua pesquisa, Barbosa, Carvalho (2022, p. 75) identificaram essa tendência. Nos relatos obtidos foi verificado que quanto maior a idade e maior o tempo de casa do servidor, menor era a predisposição para inovar.

## **Dificuldades para Inovar no Setor Público**

Repensar as organizações públicas pelo enfoque do empreendedorismo corporativo requer a superação de algumas barreiras impostas pelo próprio formato do sistema administrativo dessas instituições.

Um dos grandes desafios ao desenvolvimento do empreendedorismo corporativo em instituições públicas é identificar as potencialidades intraempreendedoras existentes na instituição e canalizá-las para a construção de um ambiente inovador, superando as barreiras decorrentes do formato organizacional público, sem infringir os aspectos legais (FERRAS et al., 2018). Torna-se necessário investigar as competências empreendedoras corporativas dos servidores e da cultura estabelecida.

No setor privado, as questões relacionadas ao “quando” e “quanto” investir ficam a cargo da alta administração, que possui poder de decisão sobre os rumos da empresa. Essa discussão também pode estar inserida na administração pública, todavia, conforme Emmendoerfer (2019) ressalta, essas questões estão condicionadas pela legislação.

Correia (2022) cita como limitador do empreendedorismo no setor público o seu modelo de financiamento, tendo que equilibrar despesas e receitas, atuando de acordo com as restrições orçamentárias e com julgamento da opinião pública em relação às escolhas e justificativas dos gastos públicos. Também é mais morosa a resposta dos entes públicos às mudanças de mercado, à realidade dos ciclos econômicos, fases de crescimento e de contratação, que precisam de adaptações tanto do poder executivo quanto do legislativo. Já considerando os trabalhadores da administração pública, há limitações na liberdade de atuação, trabalho baseado na legislação (somente pode fazer o que consta na lei). Em relação à cultura organizacional, é baseada em regras em que os processos internos são relevantes e que não propiciam agilidade na introdução de inovação.

Agir de forma empreendedora não é fácil, devido à estrutura, o tamanho e a estrutura operacional da organização (hierarquia). A existência de regras, o tipo de liderança e a falta de autonomia também são fatores que interferem na inovação. A adequação da inovação às normas e valores da organização muitas vezes fica a cargo da criatividade e da iniciativa dos indivíduos inconformados e pela percepção dos tomadores de decisão de que as mudanças são de fato necessárias (WISDOM; HOAGWOOD; HORWITZ, 2013; ROCHA; GUIMARÃES, 2019).

Para Lenzi, Ramos, Maccari e Martens (2012), os três fatores que mais inibem

o surgimento de novos empreendedores envolvem a imagem social, a disposição de assumir riscos e o capital social dos próprios empreendedores. Estes fatores formam um conjunto de barreiras que são comumente identificadas em pessoas que, mesmo com um potencial intraempreendedor forte, não conseguem partir para uma atividade própria isolada ou em sociedade. Esse medo do fracasso é uma grande barreira à inovação e mesmo quando há recompensas, muitas vezes não compensam os riscos, devido ao alto nível de regulamentação, que é inerente à administração pública (BARBOSA; CARVALHO, 2022; CORREIA, 2022).

Apesar das organizações públicas serem muito semelhantes entre si, possuem algumas características próprias, particularidades da administração públicas, como a hierarquia excessiva, descontinuidade, paternalismo, burocracia, clientelismo e inflexibilidade, representando grandes obstáculos à inovação e às mudanças, que são oposições ao empreendedorismo (COELHO, 2010).

### **Hierarquia excessiva**

A gestão pública mais tradicional apresenta uma cultura burocrática altamente hierarquizada, com intuito de se aplicar preceitos éticos e responsabilidade no serviço público. Porém, essa forma de organização contribui para a existência de agentes pouco flexíveis em termos de modelo de atuação, avessos à mudança em processos de trabalho (CORREIA, 2022).

O setor público tende a ter uma cultura mais tradicional na qual a hierarquia apresenta um relacionamento mais básico entre gerentes e colaboradores. Para se ter um ambiente mais favorável à inovação, seria necessária uma estrutura mais horizontal, com redes, equipes, patrocinadores e mentores para desenvolvimento de ações empreendedoras. Em resumo, o relacionamento entre pessoas e setores deve transacionar dentro da hierarquia (FESTA, 2009; EMMENDOERFER, 2019).

### **Descontinuidade**

Nas atividades econômicas modernas, a continuidade da organização se apresenta como fundamental para seu êxito. Da mesma forma, o êxito do empreendedor não se resume apenas na sua aptidão criadora, mas na continuidade efetiva que for capaz de imprimir à nova combinação econômica implantada (COSTA et al., 2011).

Nas organizações públicas, a descontinuidade, que é um dos obstáculos ao empreendedorismo citados por Coelho (2010), também é um fator que influencia nos processos de inovação, de ações e programas. Isso pode ser ocasionado pela mudança nos membros da organização (principalmente os que participam da execução da inovação), troca dos gestores (eleitos e comissionados), pelos membros da organização quando não aceitam, e/ou não adotam tais ações, cortes ou redução nos orçamentos, serviços mal prestados ou até mesmo desinteresse da sociedade nos serviços ofertados (PAULA NETO et al., 2021; BARBOSA; CARVALHO, 2022; CORREIA, 2022).

A descontinuidade na execução acarreta impactos negativos, gerando insegurança nos envolvidos em iniciar novos projetos. A aceitação individual nas ações é de suma importância, sem ela torna-se muito difícil alcançar os resultados esperados (BARBOSA; CARVALHO, 2022). No serviço público, a mudança de cultura interna dos servidores é imprescindível para criar um ambiente empreendedor, e a organização

precisa demonstrar a eles que as ações empreendedoras fazem parte de um programa de continuidade, e não apenas de modismo passageiro (LENZI et al., 2012).

## **Paternalismo**

O paternalismo é definido no dicionário da Língua Portuguesa como uma concepção segundo a qual as pessoas que detêm a autoridade devem desempenhar, para aqueles sobre os quais é exercida, um papel análogo ao do pai para com os filhos. A administração pública tem em sua base a autoridade e a tendência é de que, quanto maior esse paternalismo, maior será a limitação à autonomia dos indivíduos dentro da organização, sendo um dos obstáculos às ações empreendedoras (COELHO, 2010). A concentração da autoridade de tomada de decisão no topo da hierarquia organizacional atua como um inibidor do processo de inovação organizacional (ADAMS; BESSANT; PHELPS, 2006).

Em contrapartida, semelhante ao que sucede no setor privado, no setor público os gestores intermediários também desenvolvem comportamentos inovadores quando percebem apoio por parte da gestão e são menos propensos a desenvolver comportamentos empreendedores sempre que os gestores superiores desencorajam comportamentos inovadores, proativos e de assunção de riscos (CORREIA, 2022).

A autonomia, ou descrição de funções, está relacionada ao nível de tolerância dos gestores superiores em relação aos possíveis fracassos, ao espaço dado para liberdade e tomada de decisão, bem como à capacidade de delegar autoridade e responsabilidade aos gestores intermediários (CORREIA, 2022). Um ambiente com maior autonomia, maior discricionariedade nas decisões de recursos humanos e autoridade para delegar responsabilidades, favorece o empreendedorismo (CURRIE, HUMPHREYS; UCBASARAN; MCMANUS, 2008). Nesse sentido, faz-se necessário a concessão de certo grau de liberdade para os indivíduos experimentarem, bem como a criação de refúgios seguros, sem os quais o resultado da inovação pode ser limitado (ADAMS et al., 2006). Os colaboradores, quando punidos ou criticados por cometerem erros de experimentação, reduzem o ímpeto empreendedor, por isso, os indivíduos precisam ter liberdade para fazer a companhia crescer, mesmo que sujeito a erros e/ou fracassos (FESTA, 2015).

Os líderes das organizações do setor público também precisam de autonomia e liberdade para exercer uma liderança mais empreendedora, porém, a maioria dos líderes de organizações do setor público sofrem com o controle central do governo (CURRIE et al., 2008).

Em suma, o empreendedor corporativo no setor público precisa ter um conjunto de comportamentos direcionados para renovação estratégica, fazendo com que processos burocráticos se tornem inovadores. Para que isso ocorra, a organização precisa adotar práticas organizacionais específicas, como descentralizar a autoridade, tornar a tomada de decisão cooperativa e transformar a hierarquia, que é relacionamento básico, em uma estrutura horizontal (FESTA, 2015; EMMENDOERFER, 2019).

Ou seja, há uma necessidade de uma governança mais democrática com foco na flexibilidade, para que as organizações públicas possam ser inovadoras e empreendedoras (CURRIE et al., 2008).

## **Burocracia**

A burocracia é um modelo utilizado como resposta para gerir, sendo pautado no formalismo, na impessoalidade e no profissionalismo, tendo sua força e poder decorrentes das normas (ROCHA; GUIMARÃES, 2019). Já foi um modelo eficiente de gestão, porém, com o passar do tempo tornou-se um dos grandes motivos da ineficiência da administração pública (COELHO, 2010). Em um ambiente altamente burocratizado, a inovação depende muito mais dos mecanismos de decisão do que das qualidades pessoais de um empreendedor (COSTA et al., 2011).

A burocracia excessiva dentro do setor público é um componente “genético” da sua organização e é uma restrição ao empreendedorismo (CURRIE et al., 2008). Paula Neto et al. (2021) citam como desafio para melhorar o desempenho intraorganizacional das instituições públicas romper o estereótipo e o preconceito ligados à morosidade no trabalho, burocracias inibidoras e contenções da criatividade e das soluções ágeis. Entretanto, no setor público, a burocracia é inerente, parte integrante e não pode ser dissociada, é a base da gestão pública, sendo necessária afim de resguardar os princípios da administração pública. Desta forma, o desafio está em saber dosar esse formalismo, encontrar um “meio termo” onde a administração pública mantenha seus princípios constitucionais (legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência), porém, permitindo certa flexibilização, possibilitando ações inovadoras, respostas rápidas às constantes mudanças, entregando de forma eficiente os resultados esperados pela sociedade.

Para Emmendoerfer (2019), as organizações do setor público precisam de uma renovação estratégica, fazendo com que processos burocráticos se tornem inovadores. E para que isso ocorra, a organização precisa adotar práticas organizacionais específicas, como minimizar a burocracia, encorajar a aceitação de riscos e promover a criatividade. Ou seja, uma gestão com ênfase prática, no fazer acontecer, sem exageros de formalidades (burocracia), fornece condições para implantação de iniciativas inovadoras (FESTA, 2015).

## **Clientelismo**

O clientelismo pode ser entendido como a troca de bens e serviços por apoio político, de forma implícita ou não. Também se manifesta pela prática de distribuir empregos, favores e outros benefícios aos seguidores em troca de apoio político. Coelho (2010) cita o clientelismo como sendo uma das peculiaridades das empresas públicas.

Lenzi et al. (2012) identificaram, através de entrevistas e observações, que quando há baixa influência política em ações de cunho técnico, tende a gerar resultados mais concretos. Da mesma forma, a implantação de programas que estimulam inovação na área pública deve estar desvinculada de aspectos políticos.

Currie et al. (2008) observaram que qualquer parte interessada pode fazer demandas em que os líderes das organizações do setor público precisam mediar e que não se pode assumir que a política apoiará consistentemente a liderança empreendedora que é exercida por formuladores de políticas e não por líderes do setor público. Em síntese, a orientação empreendedora pode, e sofre, influências políticas de toda sorte, e se faz necessário criar um escudo apolítico, livre de partidarismo, ganância, interesse próprio e engrandecimento pessoal.

## **Inflexibilidade**

A inflexibilidade, de modo simplificado, é a dificuldade de se conseguir promover mudanças. Na administração pública, ela pode se manifestar em todos os níveis e de todas as maneiras possíveis, desde na forma de administrar dos gestores, tanto políticos como burocratas, até a cultura organizacional, a alocação dos recursos financeiros (orçamento), legislação e demais indivíduos da organização.

Segundo Moriano, Topa, Valero e Lély (2009), é muito difícil encontrar comportamentos intraempreendedores dentro de organizações muito burocratizadas com sistemas inflexíveis, cujos princípios são guiados por: “seguir instruções dadas, não cometer erros, fazer apenas o que foi pedido, sempre esperar instruções e evitar iniciativas próprias”. No mesmo sentido, Adams et al. (2006) citam que a formalização, a ênfase em seguir regras e procedimentos no desempenho do papel, tem impacto negativo na inovação.

No serviço público, pode haver resistência em relação à formação para o empreendedorismo, uma vez que existe uma cultura que tende a evitar o intraempreendedorismo, o qual é predominantemente associado ao setor privado. Essa inflexibilidade muitas vezes causada pelas próprias pessoas, ou seja, os colaboradores podem representar uma barreira para o ambiente intraempreendedor quando não estão dispostos a mudar e não têm tolerância ao erro e/ou fracasso (FESTA, 2015; FERRAS et al., 2018; PAULA NETO et al., 2021;).

## **Controle excessivo**

Para Paula Neto et al. (2021), as leis, a burocracia e a “flexibilidade” são dificuldades de implementação de inovação dentro da administração pública, porém, de certa forma, necessárias como forma de controle que pode estar associado ao medo ou receio do que possa dar errado se o “interesse pessoal” e o “dinheiro” forem os valores associados à implementação do empreendedorismo no setor público.

Currie et al. (2008) levantam o questionamento, feito por alguns líderes, de que o empreendedorismo dentro do setor público pode ser uma ameaça direta à responsabilidade das organizações. Porém, os autores sugerem que dentro de organizações estabelecidas, o comportamento ‘desonesto’ do empreendedor pode ser limitado por estruturas organizacionais, rotinas e procedimentos de prestação de contas. No setor privado, por exemplo, a fiscalização é exercida pelos acionistas ou outras partes interessadas, ou seja, um sistema de controle pode trazer segurança para os líderes agirem de forma empreendedora.

No mesmo sentido, Correia (2022) defende que o controle pode determinar a orientação empreendedora. Em nível certo, torna-se um benefício, o que ela chama de “controle construtivo” ou “bom controle” como sendo aquele que limita os riscos do empreendedorismo. Em contrapartida, também pode gerar oposição à autonomia e à discricionariedade do trabalho.

Paula Neto et al. (2021) citam um estudo da OCDE (2017) sobre a insurgência como forma de quebrar a inflexibilização. Segundo o estudo, a insurgência é uma das seis competências básicas para a inovação no setor público, de acordo com o Modelo Beta de habilidades da OCDE, e deve ser entendida como um modo de desafiar o jeito usual de fazer as coisas, trabalhar com parceiros diferentes e construir alianças para a mudança. É uma forma de desafiar o *status quo* e trabalhar com parceiros em comum.

## **Tempo**

Para se aperfeiçoar e elevar os níveis de eficácia, eficiência e qualidade, a administração pública precisa dedicar tempo e atenção à gestão dos seus recursos humanos. Os gerentes de nível médio, por exemplo, que dispõem de recursos para atividades inovadoras, têm maior probabilidade de experimentar e assumir riscos, mas precisam de tempo para supervisionar, desenvolver e aprimorar as experiências, portanto, também são necessários recursos humanos suficientes (CORREIA, 2022).

O sucesso na manutenção de uma cultura organizacional intraempreendedora depende de algumas práticas capazes de incentivar a criatividade. Uma delas é a disponibilidade de recursos (tempo e dinheiro) para que indivíduos se dediquem a essas atividades, além de promover reuniões periódicas, seminários, etc., (FESTA, 2015).

De acordo com Ferras et al. (2018), a disponibilização de tempo para execução das ideias influencia a cultura intraempreendedora. No estudo desenvolvido pelos autores, de seis construtos que compuseram o modelo na pesquisa, o fator de influência “Tempo Disponível” não atingiu o valor mínimo sugerido pela literatura, ou seja, os entrevistados não apontaram existência de tempo disponível para desenvolver novas ideias.

## **Definição dos objetivos**

No setor privado, há uma identificação das empresas com um tipo de serviço ou bem. As empresas, usualmente, possuem estratégias claras e definidas com o objetivo de atingir seus objetivos. Já em relação ao setor público, há um leque desmedido de áreas que devem ser atendidas e de serviços que devem ser prestados, como educação, saúde, transporte, segurança e lazer. A importância dada a cada tipo de serviço sofre influências de toda sorte, principalmente dos agentes políticos, detentores das decisões e do orçamento público.

Barbosa e Carvalho (2022) destacam o fato de que o setor privado busca, por meio da inovação, alcançar vantagem competitiva, enquanto no setor público não existe uma motivação única para a inovação devido aos seus múltiplos objetivos, que são concorrentes entre si. Para Correia (2022), a multiplicidade de objetivos, a falta de transparência e alguma inconsistência nos objetivos públicos podem conduzir à retração da orientação empreendedora dos dirigentes públicos.

Em seu relatório, a OCDE (2019) destaca como indispensável a criação de um ambiente de inovação no setor público, enfatizando a necessidade de clareza nos objetivos e da organização em assegurar a existência de um sinal claro para os servidores públicos sobre o que constitui inovação, por que é importante e como se alinha com outras prioridades.

## **Construindo a Cultura Intraempreendedora: Ações de Estímulo ao Desenvolvimento de Ideias e Projetos Inovadores**

### **Cultura organizacional**

A cultura exerce um papel semelhante ao da personalidade ou caráter em relação a um grupo. É uma característica intrínseca aos indivíduos, que está em constante evolução à medida que nos reunimos e formamos novos grupos, os quais, por sua vez, desenvolvem novas culturas. Embora o conceito de cultura seja uma abstração, suas consequências em termos de comportamento e atitudes são concretas e tangíveis, sendo o resultado de sua aprendizagem acumulada (SCHEIN, 2009).

### **Cultura organizacional e intraempreendedorismo**

A cultura organizacional, tão importante para o intraempreendedorismo, é composta por um conjunto de normas, valores, padrões de comportamento, rituais e tradições que orientam a forma como as pessoas interagem e se comportam dentro da organização, tais como suposições básicas e valores (SCHEIN, 2009; CORREIA, 2022). Pode ser entendida também, segundo Ferras et al. (2018), como o conjunto de fatores subjetivos que influencia a forma de agir, configuradas como práticas organizacionais, originadas nas suposições, entre outros fatores, e é construída a partir das pessoas que compõem a organização.

### **Facilitadores para construção de uma cultura empreendedora**

Existem alguns facilitadores organizacionais que influenciam positivamente na adoção de uma cultura empreendedora, como a adequação da inovação às necessidades e valores dos usuários; conhecimento, formação e qualificação dos trabalhadores; ambiente propício à inovação e disseminação do conhecimento e feedback da implementação da inovação (AUDRETSCH; THURIK, 2000; BARBOSA; CARVALHO, 2022).

### **Cultura empreendedora no setor público**

O esforço para criar uma cultura empreendedora na administração pública é um fator-chave para elevação da gestão pública, sendo exigido tanto da própria instituição quanto do servidor público, uma postura mais flexível, criativa e empreendedora (COELHO, 2010).

As práticas de empreendedorismo no setor público são resultantes de ambientes que cultivaram em suas diretrizes ações estruturadas de inovação. São parte de uma cultura interna para estimular o intraempreendedorismo e para atingir essa maturação é preciso envolver vários outros elementos em prol da cultura de inovação (EMMENDOERFER, 2019). A cultura de inovação no setor público, conforme Emmendoerfer, pode ser iniciada por meio de um projeto de inovação ou através de um laboratório de inovação, que é uma unidade de trabalho dedicada ao experimentalismo e à realização de testes (prototipagem) de ideias, os quais podem estimular os demais elementos relacionados.

Com base no estudo de Fernandes (2019), a inovação na administração pública precisa de uma agenda com foco na capacitação de pessoal, assimilação de metodologias e expertise técnica, bem como a implantação de sistemas e ferramentas de gestão. Também cita a necessidade de fortalecimento institucional, por meio do equaciona-

mento de um conjunto de requisitos relacionados com a estrutura organizacional, em termos de sua identidade, do espaço para atuação e revisão das leis, normas, políticas e procedimentos.

Paula Neto et al. (2021) destacam ainda que as práticas intraempreendedoras no setor público têm levado as organizações públicas a consolidarem-se ao promoverem o encontro de profissionais com comportamentos intraempreendedores. O desenvolvimento de habilidades e competências “(intra)empreendedoras”, como a criatividade e a desenvoltura, deve ser observado em prol da criação de valor público.

## **Identificação cultural**

A organização à qual uma pessoa pertence pode lhe fornecer respostas sobre sua própria identidade e a identificação organizacional, que pode ser considerada como uma forma de identificação social, gera motivação para alcançar objetivos comuns e, por conseguinte, um maior envolvimento na organização. A identidade pessoal influencia os comportamentos comuns de desempenho na organização, enquanto a identidade social (identificação organizacional) influencia os comportamentos mais voltados para objetivos de grupo do que em indivíduos, como é o caso do comportamento intraempreendedor (MORIANO et al., 2009).

No mesmo sentido, Ferras et al. (2018) entendem que a conduta intraempreendedora pode ser mediada pela identificação organizacional, ou seja, quando os profissionais se identificam com a organização, são mais propensos a assumir riscos e a inovar. Por sua vez, precisa criar um espaço para adoção de estratégias voltadas ao estímulo de ações empreendedoras corporativas, a fim de romper a barreira da inflexibilidade, como já citado, entendido pelos autores como uma das maiores barreiras à inovação.

## **Fatores de influência para promoção de um ambiente empreendedor**

Cultura é algo em perpétua formação, no sentido de que constantemente há algum tipo de aprendizado sobre como se relacionar com o ambiente externo e administrar os assuntos internos. Contudo, esse processo evolucionário em andamento não altera aquilo que esteja tão profundamente assimilado que se tornou elemento permanente da vida do grupo (SHEIN, 2014).

Existem vários mecanismos organizacionais que estimulam um ambiente empreendedor, Dornelas (2009) e Festa (2015) destacam: a) visão empreendedora claramente definida e constantemente reforçada; b) sistema de recompensas e reconhecimento aos funcionários; c) incentivo ao experimento, multitarefas; d) tolerância a riscos calculados, erros ou fracassos, sem penalizações; e) apoio de níveis hierárquicos superiores; f) redução dos níveis hierárquicos e segmentações; g) atuação em equipes multifuncionais; h) disponibilidade de tempo e dinheiro; i) liberdade e autonomia; e j) acesso irrestrito à informação .

Wisdom et al. (2013) sustentam que as organizações que possuem um bom conjunto de conhecimentos e habilidades pré-existent, além da capacidade e dos mecanismos necessários para incorporar novos conhecimentos e inovações, são mais propensas a realizar ações inovadoras. No entanto, eles também ressaltam a importância de a liderança organizacional apoiar e defender essas inovações. O papel da liderança em todos os níveis de uma organização é fundamental para fomentar a atividade

empreendedora ao longo do processo e alcançar os resultados (CURRIE et al., 2008; CROSSAN; APAYDIN, 2009).

## **Aprendizagem organizacional**

A cultura pode ser conceituada como o acúmulo e compartilhamento de conhecimento por parte de um grupo específico, abrangendo os aspectos comportamentais, emocionais e cognitivos do funcionamento psicológico de seus membros (SHEIN, 2009). Essa aprendizagem organizacional pode ocorrer em diferentes níveis, desde o indivíduo até a organização como um todo. Ela envolve a coleta de informações, a análise e interpretação dessas informações, a identificação de padrões e tendências, a reflexão sobre as práticas e resultados, a geração de novos conhecimentos e a sua aplicação nas atividades e tomadas de decisão da organização.

Esse processo de aprendizagem pode ocorrer por meio de diversas atividades, como treinamentos, programas de capacitação, troca de experiências entre os membros da organização, revisão de processos, *feedbacks*, experimentação e análise de erros e acertos. A aprendizagem organizacional contribui para a melhoria contínua, a inovação, o desenvolvimento de competências e o alcance dos objetivos organizacionais.

Na perspectiva de Correia (2022), a orientação das organizações em promover e facilitar a aprendizagem dos trabalhadores alinha-se com as análises dos autores mencionados anteriormente. Segundo a autora, as organizações devem criar uma atmosfera na qual os membros sintam orgulho do seu trabalho e busquem constantemente aprimorar seu desempenho coletivo, contribuindo para o desenvolvimento e o desempenho da organização como um todo.

A aprendizagem organizacional abordada por Correia (2022) está diretamente relacionada à nova forma de gestão pública, com ênfase no intraempreendedorismo. Em sua pesquisa, a autora menciona alguns fatores de influência com base nas contribuições de Franco e Ferreira (2007):

1. Cultura organizacional: Confiança e respeito; Diálogo, comunicação e poder; Mudança e adaptação; Inovação e criatividade; Satisfação/participação e proatividade;
2. Estrutura/desenho organizacional: Trabalho em equipe e colaboração; Atribuição e divisão de poder; Flexibilidade e adaptação e; Visão generalista;
3. Partilha de informação: Conhecimento tácito e explícito; Partilha de conhecimento; Comunicação; Aprendizagem; Recursos humanos e; Assimilação e adaptação; e
4. Liderança: Colaboração entre gestores; Organização autogerida; Envolvimento de pessoas; Gestão heterogênea e; Motivação e compromisso.

## **A importância da promoção da inovação no setor público**

A burocracia, conforme já mencionado, é inerente ao serviço público e pode ser considerada como um desmotivador da inovação. No entanto, apesar de não poder ser dissociada, pode e deve ser aprimorada. Um dos setores mais “travados” da administração pública é o setor de licitações. Existem diversas regras e controles para que as compras ocorram de forma transparente, impessoal e com maior vantajosidade. Além disso, resultam em um processo demorado, comumente os valores contratados são

superiores aos de mercado. Segundo os estudos de Fernandes (2019) o processo de compras públicas no Brasil vem se aperfeiçoando, tendo como papel preponderante as inovações legais e tecnológicas. Isso resulta em novos formatos de contratação, a partir de um conhecimento melhor da administração pública sobre os produtos e serviços no mercado e as suas necessidades e perfil de consumo.

De acordo com o estudo realizado pela OCDE em 2019, o Brasil tem se esforçado para promover a inovação no setor público, implementando projetos e iniciativas inovadoras. Além disso, o país foi um dos pioneiros na criação de um prêmio nacional de inovação do setor público. Alinhado aos autores pesquisados nesse estudo, a OCDE identificou ações voltadas para a desburocratização e reforma da administração pública, buscando envolver os cidadãos por meio da supervisão social, estabelecendo laboratórios de inovação, investindo em treinamento para os servidores públicos e adotando uma agenda de transformação digital. Essas ações têm como objetivo desbloquear a inovação no setor público.

Nesse contexto, destaca-se a importância da formação profissional dos servidores públicos, focada na criação das competências necessárias para a inovação. É fundamental proporcionar treinamento para que eles atuem como facilitadores da inovação, garantindo uma resposta ágil às necessidades de mudanças, inclusive em aspectos comportamentais (BARBOSA; CARVALHO, 2022; CORREIA, 2022).

## **Considerações finais**

A inovação não constitui uma solução mágica para todas as doenças e não pode (nem deve) ser a resposta para todos os problemas. No entanto, abordagens inovadoras possuem a capacidade de contribuir significativamente para uma resposta eficaz em crises ou prioridades específicas, ou até mesmo impulsionadas pelas paixões e caprichos individuais (OCDE, 2019).

O modelo da “Nova Governança Pública”, proposto por Correia (2022), corresponde a uma visão de um Estado moderno e democrático, onde a utilização e aplicação do conhecimento e inovação são considerados fatores essenciais para o desenvolvimento econômico. De acordo com os estudos de Ferreira (2017), defendidos por Correia, o conhecimento e a inovação devem se basear em cinco princípios: abertura, participação, responsabilização, eficácia e coerência. Barbosa e Carvalho (2022) mencionam como facilitadores organizacionais a adequação da inovação às necessidades e valores dos usuários, um ambiente propício para a inovação e o feedback da implementação.

A importância da capacidade de inovação e transformação, tanto nas empresas quanto no serviço público, ficou evidente durante a pandemia de COVID-19. Foram necessárias novas formas de prestação de serviço, como o trabalho remoto, novos modelos de contratação, mudanças nos relacionamentos com fornecedores, descoberta de novos mercados e modos de execução de serviços, com ênfase em *delivery* e *home office*, além de cursos e reuniões realizados online. Na prestação de serviços públicos, houve um fortalecimento no uso de ferramentas tecnológicas, permitindo a prestação de serviços e atendimento remotos, inclusive no Judiciário, que historicamente resistia à utilização dessas ferramentas, por exemplo, para tomada de depoimentos.

Em relação à burocracia, que é inerente ao setor público e uma parte integrante inseparável, compondo a base da gestão pública e sendo necessária para salvaguardar os princípios da administração pública, o desafio reside em equilibrar o formalismo, encontrando um “meio-termo” no qual a administração pública possa manter seus princí-

pios constitucionais (legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência), permitindo ao mesmo tempo certa flexibilização para possibilitar ações inovadoras e respostas rápidas às mudanças constantes, a fim de entregar de maneira eficiente os resultados esperados pela sociedade.

Além disso, compreender o ambiente interno da organização é crucial. A cultura organizacional desempenha um papel fundamental ao facilitar o processo de inovação, especialmente quando há disposição para buscar oportunidades, propensão a risco e tolerância ao fracasso (ADAMS; BESSANT; PHELPS, 2006; CROSSAN; APAYDIN, 2009). Nesse sentido, os líderes das organizações do setor público são indispensáveis na formação da cultura empreendedora, atuando como agentes de mudança, podendo facilitar ou dificultar o desenvolvimento de ações inovadoras (CURRIE et al., 2008; SCHEIN, 2009; FERRAS; LENZI; STEFANO; RAMOS, 2018; ROCHA; GUIMARÃES, 2019; ROCHA; GUIMARÃES, 2019).

Nesse sentido, de acordo com os estudos e artigos analisados, chega-se à conclusão de que a figura mais importante para a inovação e o fortalecimento do intraempreendedorismo é a própria organização, que precisa se atualizar, priorizando a eficiência e a eficácia, utilizando tecnologias de informação que proporcionem agilidade nos processos e na divulgação de informações.

Nesse sentido, este estudo pretende trazer à tona a compreensão de que a administração pública carece de um novo formato organizacional, com foco na valorização dos indivíduos por meio de educação continuada, condições de trabalho mais adequadas, disponibilidade de tempo, maior autonomia, incentivo à inovação e estímulo ao vínculo entre a organização e seus colaboradores, a fim de fortalecer a identificação dos mesmos.

Entretanto, quantificar, avaliar e comparar competências e práticas de inovação é uma questão significativa e complexa para muitas organizações. Medir os processos que influenciam a capacidade de inovação da organização, de modo que possam ser gerenciados de forma otimizada, torna-se um grande desafio, o que permite inferir indicações de temas para pesquisas futuras que contribuam para melhor entender a cultura intraempreendedora de organizações públicas. Fundamentalmente, sugere-se a realização de pesquisas científicas em empresas e órgãos públicos, com o intuito de analisar as práticas empreendedoras internas, por meio de investigação das competências empreendedoras dos profissionais, verificação da percepção dos servidores em relação às características da cultura interna e identificação da expectativa dos profissionais em relação a ações que estimulam o desenvolvimento de ideias inovadoras.

A escassez de pesquisas sobre implementação de cultura inovadora em órgãos públicos denota a importância de se incentivar novos estudos, tanto para subsidiar as políticas governamentais como também para servir à pesquisa empírica, particularmente os estudos comparados.

## REFERÊNCIAS

- ADAMS, R.; BESSANT, J.; PHELPS, R. Innovation management measurement: a review. *International Journal of Management Reviews*, [S.L.], v. 8, n. 1, p. 21-47, mar. 2006. Wiley. <http://dx.doi.org/10.1111/j.1468-2370.2006.00119.x>.
- AUDRETSCH, D. B.; THURIK, A. R. Capitalism and democracy in the 21st century: from the managed to the entrepreneurial economy. *Journal of Evolutionary Economics*, New York, v. 10, n. 1-2, p. 17-34, 2000. Acesso em: 12 Abr. 2023. Disponível em: <https://personal.eur.nl/thurik/Research/Articles/Capitalism%20and%20democracy%20in%20the%2021st%20century,%20from%20the%20managed%20to%20the%20entrepreneurial%20economy.pdf>.
- BARBOSA, J. G. P.; CARVALHO, P. O. de. Determinantes da adoção de inovação no setor público: estudo de caso na SUSEP. *Revista do Serviço Público*, [S.L.], v. 73, n. 1, p. 55-85, 30 mar. 2022. Escola Nacional de Administração Pública (ENAP). <http://dx.doi.org/10.21874/rsp.v73.i1.4527>.
- COELHO, M. L. G. M. M. Intraempreendedorismo e a inovação na gestão pública federal. *RSP: Revista do Serviço Público*, Brasília, v. 61, n. 3, p. 233-247, 2010. Jul/Set. DOI: <https://doi.org/10.21874/rsp.v61i3.48>
- CORREIA, A. M. B. A Orientação Empreendedora dos Gestores Públicos na Criação de Valor Público nas Instituições de Ensino Superior Público em Portugal. 2022. 364 f. Tese (Doutorado) - Curso de Administração Pública, Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas, Universidade de Lisboa, Lisboa (Portugal), 2022.
- COSTA, A. M. da; BARROS, D. F.; CARVALHO, J. L. F. A dimensão histórica dos discursos acerca do empreendedor e do empreendedorismo. *Revista de Administração Contemporânea*, [S.L.], v. 15, n. 2, p. 179-197, abr. 2011. FapUNIFESP (SciELO). <http://dx.doi.org/10.1590/s1415-65552011000200002>.
- CROSSAN, M. M.; APAYDIN, M. A Multi-Dimensional Framework of Organizational Innovation: a systematic review of the literature. *Journal of Management Studies*, [S.L.], v. 47, n. 6, p. 1154-1191, 30 set. 2009. Wiley. <http://dx.doi.org/10.1111/j.1467-6486.2009.00880.x>.
- CURRIE, G.; HUMPHREYS, M.; UCBASARAN, D.; MCMANUS, S. ENTREPRENEURIAL LEADERSHIP IN THE ENGLISH PUBLIC SECTOR: paradox or possibility?. *Public Administration*, [S.L.], v. 86, n. 4, p. 987-1008, 24 out. 2008. Wiley. <http://dx.doi.org/10.1111/j.1467-9299.2008.00736.x>.
- DORNELAS, J. C. A. Empreendedorismo corporativo: como ser empreendedor, inovar e se diferenciar na sua empresa. Rio de Janeiro: 2ª ed. Elsevier, 2009.
- EMMENDOERFER, M. L. Inovação e empreendedorismo no setor público. Brasília: ENAP Escola Nacional de Administração Pública, 2019. Disponível em: <http://repositorio.enap.gov.br/handle/1/4282>. Acesso em: 13 Out. 2022.
- FERNANDES, C. C. C. Compras Públicas no Brasil: vertentes de inovação, avanços e dificuldades no período recente. *Administração Pública e Gestão Social*, p. 1-19, 1 out. 2019. *Administração Pública e Gestão Social*. <http://dx.doi.org/10.21118/apgs.v4i11.7262>.
- FERRAS, R. P. R.; LENZI, F. C.; STEFANO, S. R.; RAMOS, F. Empreendedorismo Corporativo em

- Organizações Públicas. Regepe - Revista de Empreendedorismo e Gestão de Pequenas Empresas, [S.L.], v. 7, n. 2, p. 31-66, 6 jun. 2018. <http://dx.doi.org/10.14211/regepe.v7i2.593>.
- FESTA, M. P. Gestão e cultura intraempreendedora: um estudo sobre práticas gerenciais que promovem a inovação. *Caderno Profissional de Administração – UNIMEP*, v.5, n.1, p. 41-58, 2015.
- GARCIA, A. S.; ANDRADE, D. M. O campo de pesquisas do empreendedorismo: padrões e tendências na literatura científica (1990-2019). *Revista Brasileira de Inovação*, Campinas (SP), v. 21, n. 022002, p. 1-30, 10 jun. 2022. Universidade Estadual de Campinas. <http://dx.doi.org/10.20396/rbi.v21i00.8663831>.
- LENZI, F. C.; RAMOS, F.; MACCARI, E. A. e MARTENS, C. D. P. O Desenvolvimento de Competências Empreendedoras na Administração Pública: ///Um estudo com empreendedores corporativos na prefeitura de Blumenau, Santa Catarina. *Gestão & Regionalidade*, São Caetano do Sul, v. 28, n. 82, p. 117-130, 16 abr. 2012. Quadrimestral. DOI: <https://doi.org/10.13037/gr.vol28n82.1468>.
- MORIANO, J. A.; TOPA, G.; VALERO, E.; LÉVY, J. P. Identificación organizacional y conducta “intraempreendedora”. *Anales de Psicología (Universidade de Murcia)*. v. 25. n. 2. p. 277-287, Murcia (Espanha), dec. 2009. Disponível em <https://revistas.um.es/analesps>. DOI: <https://doi.org/10.6018/analesps>.
- Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE). O Sistema de Inovação do Serviço Público do Brasil: Uma exploração de sua jornada passada, presente e futura. Brasília. Novembro, 2019. Disponível em: <https://oecd-opsi.org/wp-content/uploads/2018/07/Brazil-Briefing-Deck-Final-Portuguese.pdf>. Acesso em: 14 out. 2022.
- PAULA NETO, A. de; EMMENDOERFER, M. L.; CORRÊA, S. C. H. Intraempreendedorismo no setor público por meio de ações formativas e educativas das escolas de governo brasileiras. *Revista Eletrônica de Ciência Administrativa*, [S.L.], v. 20, n. 3, p. 558-585, 1 set. 2021. IBEPES (Instituto Brasileiro de Estudos e Pesquisas Sociais). <http://dx.doi.org/10.21529/recadm.2021020>.
- ROCHA, M. A. T. da; GUIMARÃES, J. de C. Intraempreendedorismo no serviço público: um estudo da viabilidade a partir da gestão inovadora. *Cadernos de Gestão e Empreendedorismo*, [S.L.], v. 7, n. 2, p. 88-104, 17 dez. 2019. *Revista Cadernos de Gestão e Empreendedorismo*. <http://dx.doi.org/10.32888/cge.v7i2.28127>.
- SCHEIN, E. *Cultura Organizacional e Liderança*. São Paulo: Atlas, 2009.
- SCHEIN, E. R. Coming to a New Awareness of Organizational Culture. *Massachusetts Institute Of Technology: Sloan Management Review*, Massachusetts, v. 25, n. 2, p. 3-16, Winter 1984. Tradutor/Translator: André A. Abramczuk Data da tradução/ Translation date: February 2014. Disponível em <https://www.researchgate.net/publication/284435496>.
- STUETZER, M.; OBSCHONKA, M.; DAVIDSSON, P.; SCHMITT-RODERMUND, E. Where do entrepreneurial skills come from? *Applied Economics Letters*, Brisbane/Australia, v. 12, n. 20, p. 1183-1186, 2013. DOI: 10.1080/13504851.2013.797554.
- WISDOM, J. P.; CHOR, K. H. B.; HOAGWOOD, K. E.; HORWITZ, S. M. Innovation Adoption: a review of theories and constructs. *Administration And Policy in Mental Health and Mental Health Services Research*, [S.L.], v. 41, n. 4, p. 480-502, 3 abr. 2013. Springer Science and Business Media LLC. Manuscrito do autor; disponível no PMC 2015 em 1º de julho. *Publicado*

*na forma final editada como:* Política Adm Ment Health. julho de 2014; 41(4): 480–502.  
DOI: 10.1007/s10488-013-0486-4. Consulta realizada em 06/03/2023. Disponível em:  
<https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC3894251/>.



Autor: Vanessa Lima  
Nome da obra: campo de nuvens  
Dimensões: 20x30cm  
Técnica: óleo sobre tela

# A POLÍTICA TRIBUTÁRIA NO BRASIL: um estudo na sua história

DOI: <https://doi.org/10.22533/at.ed.3172405034>

Evandro Assis Müller<sup>9</sup>

Graziela Breitenbauch de Moura<sup>10</sup>

Não criarás a prosperidade se desestimulares a poupança.  
Não fortalecerás os fracos se enfraqueceres os fortes.  
Não ajudarás o assalariado se arruinares aqueles que o pagam.  
Não estimularás a fraternidade humana se alimentares o ódio de classes.  
Não ajudarás os pobres se eliminares os ricos.  
Não poderás criar estabilidade permanente, baseada em dinheiro emprestado.  
Não evitarás dificuldades se gastares mais do que ganhas.  
Não fortalecerás a dignidade e o ânimo se subtraíres ao homem a iniciativa e a liberdade.  
Não poderás ajudar os homens de maneira permanente se fizeres por eles aquilo que eles  
podem e devem fazer por si próprios.

Abraham Lincoln

## Introdução

Neste capítulo é demonstrado como a política tributária do Brasil se transformou ao longo do tempo. Apresenta-se a evolução das normas tributárias gerais no decorrer dos ciclos econômicos de nossa história.

Os tributos são fontes primárias de financiamento das atividades desenvolvidas pelo Estado. Foi instituído para executar e satisfazer as necessidades da sociedade como saúde, educação e segurança (SILVA, 1978).

O tributo é definido como toda prestação pecuniária compulsória, em moeda ou cujo valor nela possa exprimir, que não constitua sanção de ato ilícito, instituída em lei e cobrada mediante atividade administrativa plenamente vinculada. No Brasil, a definição de tributo é dada pelo Código Tributário Nacional - CTN, artigo 3º, como "é toda prestação obrigatória por parte do contribuinte, que não decorra de sua livre vontade para ser cumprida, é decorrente de lei e deve ser satisfeita em dinheiro e cobrada obrigatoriamente pelo Estado". O artigo 5º do CTN discrimina as espécies tributárias, sendo elas, impostos, taxas e contribuição de melhorias (BRASIL, 1966).

Feita a contextualização do surgimento do tributo, demonstra-se a evolução dos tributos no Brasil e sua consolidação no sistema tributário. O tributo pode ser considerado um dos mais relevantes instrumentos de domínio de poder de uma sociedade organizada. Por meio do tributo, os governantes alimentam seus planos presentes e futuros de governo na prestação de serviços públicos à comunidade (MARTINS; DELFIM NETO, 2007).

<sup>9</sup> Mestre no Programa Mestrado Profissional em Gestão de Políticas Públicas (PMGPP) da Universidade do Vale do Itajaí - UNIVALI. E-mail: [evandromuller@blumenau.sc.gov.br](mailto:evandromuller@blumenau.sc.gov.br)

<sup>10</sup> Docente no Programa Mestrado Profissional em Gestão de Políticas Públicas - PMGPP da Universidade do Vale do Itajaí (UNIVALI). Doutora em Administração e Turismo (UNIVALI). E-mail: [grazi1@univali.br](mailto:grazi1@univali.br)

## **Os tributos no Brasil: sua evolução no regime de monarquia**

Nos séculos XIV e XV, a Europa apresentou um crescimento populacional e, como consequência, teve expansão do consumo e necessidades de intensificar sua produção para abastecer a população ampliando suas relações comerciais com o Oriente. Guillen e Couceiro (2001) destacam que a base do comércio da época eram os produtos como pimenta, cravo, gengibre, noz-moscada e o sal, este para a conservação de alimentos, principalmente a carne.

Nessa época, a atividade comercial com o Oriente era dominada pelas cidades italianas de Gênova, Veneza e Pisa e pelas rotas comerciais com a Índia. No ano de 1453, os turcos, com a tomada de Constantinopla, tornaram inválida a rota comercial por via terrestre. Então, houve a necessidade de procurar novas rotas para se chegar às Índias e continuar abastecendo o continente europeu com os produtos vindos do Oriente.

Guillen e Couceiro (2001) explicam que Portugal tinha uma situação privilegiada com a tomada de Constantinopla, pela sua posição geográfica que o favorecia na navegação marítima e na busca de um caminho alternativo para as Índias. Com o domínio da navegação e do comércio, Lisboa passa a ser considerada a capital da Europa. Com o domínio da rota comercial com a Índia e sabendo que a Espanha havia encontrado terras novas navegando na direção oeste do Oceano Atlântico, Portugal se aventura em se distanciar da costa africana e, no dia 22 de abril de 1500, a armada comandada por Pedro Álvares Cabral avista novas terras, que mais tarde são denominadas de Brasil. Mesmo com a descoberta de novas terras, Portugal não se interessou em ocupá-las pelos primeiros trinta anos e continuou a investir seus esforços no comércio de especiarias com a Índia, por ser um negócio lucrativo (GUILLEN; COUCEIRO, 2001).

Portugal continuou a organizar expedições exploratórias para sua colônia. Essas expedições exploratórias, segundo Guillen e Couceiro (2001), tinham por objetivo conhecer o litoral, fazer a defesa da colônia e iniciar sua exploração. Portugal, inicialmente, teve como objetivo transformar o Brasil em uma colônia de exploração, onde os ganhos decorrentes dela gerassem resultados para a coroa portuguesa. Amed e Negreiro (2000) comentam que durante a colonização observou-se a existência de uma madeira nobre, denominada pau-brasil. Ela estava presente em quantidade e qualidade superior à existente na Europa. Dela se extraía um corante utilizado para tingir tecidos, produto muito utilizado e de grande valor para os europeus.

A extração do pau-brasil foi a primeira atividade econômica explorada na colônia brasileira mediante concessão da coroa portuguesa. Neste sentido, Amed e Negreiro (2000, p. 36) afirmam que as conquistas portuguesas eram consideradas propriedades do Rei e, ao mesmo tempo, este soberano não possuía recursos suficientes para bancar essa exploração. Então, utilizou-se de uma prática econômica já comum em Portugal, que era a concessão da Coroa Portuguesa para a exploração da madeira. Com isso, os concessionários interessados somente poderiam explorar a atividade extrativista depois de autorizados pela Coroa Portuguesa, mediante contrato de concessão. Segundo Balthazar (2005), os interessados deveriam atender a três exigências da Coroa: construir fortes ao longo do litoral da colônia, iniciar a colonização da nova terra e pagar o quinto do pau-brasil à Coroa portuguesa.

Com a exploração da primeira atividade econômica na nova terra, a colônia experimentou a primeira incidência tributária. Amed e Negreiro (2000) afirmam que aquele que possuía a concessão para explorar o pau-brasil deveria recolher em espécie à Coroa portuguesa o tributo chamado quinto do pau-brasil. Esse não foi um tributo

criado com a chegada dos portugueses na nova colônia, ele já existia na legislação do país colonizador.

Quando Portugal perdeu o monopólio do comércio com as Índias e teve ameaçada a propriedade de suas novas terras por outros Estados europeus, entendeu que havia necessidade de reorganizar a forma de colonização de sua colônia. Segundo Balthazar (2005), a solução encontrada foi criar as Capitânicas Hereditárias, que consistiam na doação de terras para particulares. Além de garantir a povoação da colônia, o sistema garantia alguns direitos e cobrança de tributos ao Rei, ao Capitão Mor que era a pessoa encarregada pela cobrança de tributos e ao governador.

Simonsen (2005) destaca que a Coroa Portuguesa dividiu a cobrança de tributos em duas grandes modalidades. Na primeira, a finalidade era reverter rendas ao erário real e, na segunda, as rendas eram para os donatários das capitânicas hereditárias.

No Quadro 01, são relacionados os tributos de acordo com a sua finalidade:

Quadro 01 - Tributos das rendas do real erário e do donatário

| Rendas do Real Erário                                          | Rendas do Donatário                                                       |
|----------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------|
| Comércio do pau-brasil e especiarias.                          | Monopólio das explorações de moendas d'água e engenhos.                   |
| Direitos régios das alfândegas reais.                          | Direito de passagem dos rios.                                             |
| Quinto dos metais e pedras preciosas.                          | Quinto do produto pau-brasil e especiarias, originários da capitania.     |
| Dízimo dos pescados e colheitas de todos os produtos da terra. | Dízimo do quinto dos metais e pedras preciosas, originárias da capitania. |
| Sisa por cabeça de índio tomado escravo.                       | Meia dízima do pescado.                                                   |
|                                                                | Rediziam de todas as rendas da Coroa.                                     |

Fonte: Adaptado de Simonsen (2005).

A competência para fiscalizar e arrecadar os tributos era dos rendeiros e seus auxiliares, os contadores, feitores ou almoxarifes, funcionários da Coroa. Os tributos cobrados na colônia Brasil eram herdados ou copiados de Portugal. Para Amed e Negreiro (2000), Portugal estava preocupado em sustentar os gastos com a colonização do Brasil e cobrava diversos tributos sem levar em consideração a capacidade contributiva dos colonos residentes.

A atividade econômica no período de colonização desenvolveu-se de acordo com os interesses de Portugal e passou por ciclos que obedeceram aos interesses e as oscilações do mercado internacional. Primeiro, a colônia passou pelo ciclo do pau-brasil, depois pelo ciclo da cana de açúcar e, ao final do ouro, tudo conforme as demandas do mercado internacional (AMED; NEGREIRO, 2000).

Sobre as relações comerciais realizadas com a cana de açúcar e o pau-brasil incidiam os tributos diretos e indiretos que chegavam a onerar em mais de 20% o valor das mercadorias (BALTHAZAR, 2005).

Conforme as atividades econômicas foram se desenvolvendo na colônia Brasil, os portugueses aumentavam seu poder arrecadatório para sustento da Metrópole, visto que a fonte de renda vinha da cobrança de numerosos tributos. Amed e Negreiro (2000) exemplificam o poder arrecadatório da Coroa com a criação do imposto que

incidia sobre a venda de escravos que viviam na colônia por algum tempo, que eram chamados de “ladinos”.

O governo português, ao longo do período colonial, logrou bons rendimentos tributários. Sempre que alguma nova atividade econômica era desenvolvida, exigia pesados tributos para que eles fossem comercializados em Portugal ou na Europa, como exemplo: a cana de açúcar, os metais, as pedras preciosas, o couro, o algodão, o tabaco, entre outros.

A necessidade de arrecadação de tributos por parte da Coroa portuguesa era tão voraz que, por volta dos anos de 1700, em razão do intenso tráfego nos rios de embarcações cujo destino eram as minas de exploração de minérios, instituiu-se o imposto sobre o direito de passagens sobre os rios (AMED; NEGREIRO, 2000) sendo cobrado de todas as embarcações.

Segundo Costa (2008, p. 58), nos anos de 1750 e 1790 existiam, na colônia Brasil, aproximadamente 16 tributos cobrados denominados: imposto de exportação; imposto sobre açúcar; quinto sobre qualquer metal; sobre o pau-brasil; 10% sobre o pescado; tabeliães públicos e judiciais pagavam 500\$ réis de pensão anual; imposto sobre passagens nos rios; dízima na alfândega; subsídio grande e pequeno no vinho; subsídio das aguardentes; imposto guarda-costas, para entradas e saídas de navios; subsídios dos escravos que iam para Minas; dízimo da chancelaria; direito de entrada sobre todas as mercadorias com destino às minas; subsídio voluntário, destinado à reconstrução de Portugal (atingido por terremoto); subsídio literário, para arrecadar fundos para o ensino e atividade desenvolvida pelos padres jesuítas. Os municípios tinham competência para cobrar tributos sobre as reses, entradas em açougues e imposto de lugares onde eram realizados o comércio de produtos considerados de primeira necessidade.

Balthazar (2005) ressalta que no ano de 1808, a família real portuguesa chega ao Brasil, em razão das invasões feitas pelas tropas de Napoleão ao território português. Com a vinda da família real ocorreu uma série de inovações nas práticas tributárias da colônia.

A chegada da família real proporcionou expansão da atividade comercial e marcou o fim do pacto colonial. Estudos realizados pelo Instituto dos Auditores Independentes do Brasil (IBRACON, sem data) constataam que, nesta época, o centro do Rio de Janeiro foi ocupado por diversas casas comerciais que ofereciam os mais variados produtos que vinham de todas as partes, principalmente da Inglaterra.

Ao mesmo tempo, a chegada da família real proporcionou uma dinâmica para as atividades econômicas desenvolvidas na colônia causando em contrapartida um aumento significativo em suas despesas. Para suportar o aumento de despesas com a instalação da família real na colônia, a solução existente na época foi criar tributos.

Moraes (1996) afirma que a cada serviço novo instituído no país exigia o aumento ou a criação de um novo tributo. O objetivo dos tributos era apenas o aumento de receita para atender as urgentes medidas do momento.

Moraes (1996) exemplifica que foram criadas as contribuições que incidiam sobre o direito de guindaste, alvará de 15 de abril de 1808, pensão para a capela imperial, alvará de 20 de agosto de 1808 e a contribuição da polícia, decreto de 13 de maio de 1809. Este aspecto também é comentado por Costa (2008) ao relacionar outros alvarás emitidos pela real família que permitiram a cobrança de tributos com o objetivo de cobrir despesas da colônia, como o alvará de 27 de junho de 1808 que institui a chamada décima urbana, comparado ao nosso imposto sobre a propriedade predial e territorial

urbano (IPTU), com incidência sobre a renda proporcionada pelo imóvel. Logo, editou o Alvará de 03 de junho de 1809 em que instituiu a “sisa da compra e venda dos bens de raiz”, com a mesma justificativa de aumento de despesas e instituiu o imposto do selo.

Segundo Costa (2008), em 20 de outubro de 1812, foi editado o alvará que criou o imposto sobre segos, lojas e embarcações com o objetivo de captar fundos/capital para instituir um banco. Como não se dispunha de recursos, o Império resolveu criar um imposto com o objetivo de capitalizar a empresa a ser criada. Nessa dinâmica, a família real criou o Banco do Brasil, cujos recursos iniciais originaram-se do novo imposto.

Os habitantes do Brasil, entre o final do século XVIII e o início do século XIX, estavam insatisfeitos com a política tributária implantada, período que surgiram revoltas contra o sistema fiscal por todo o país, como a Inconfidência Mineira e a Conjuração Baiana, que foram duramente atacadas pelo governo português. As revoltas continuaram acontecendo resultando ao final no processo de independência do Brasil em 07 de setembro de 1822 (BALTHAZAR, 2005; AMED; NEGREIRO, 2000).

Proclamada a independência do Brasil, o jovem Príncipe Regente D. Pedro I fez o seguinte manifesto: “que os brasileiros teriam um sistema de impostos que iria respeitar os suores da agricultura, os trabalhos da indústria, os perigos da navegação e a liberdade do comércio” (AMED; NEGREIRO, 2000, p. 191). Esse sistema no entendimento do Príncipe Regente deveria ser “claro e harmonioso” com objetivo de facilitar o emprego e a circulação de bens, riqueza e dinheiro.

No ano de 1824 é promulgada a primeira Constituição do Brasil, pós-processo de independência, em que no seu artigo 179, número 15, assim descrevia a forma de financiamento do Estado: “Ninguém será isento de contribuir para as despesas do Estado em proporção dos seus haveres” (BRASIL, 1824).

Amed e Negreiro (2000) ressaltam que a constituição brasileira do tempo de império estava em consonância com o pensamento liberal, fato que deveria refletir na reformulação do sistema tributário vigente de acordo com os princípios liberais proporcionando maior equidade no pagamento de tributos. Os princípios ficaram restritos à Carta Constitucional e não teve aplicação direta no sistema fiscal vigente na época.

A promulgação de uma Carta Constitucional com os princípios liberais não foi capaz de modificar a natureza do sistema de arrecadação tributário praticado no império. A única modificação imediata foi em relação à cobrança de tributos, que passaram a ser permanentes e não mais transitórios e vinculados a determinados gastos.

Outro problema relacionado com a tributação, não resolvido com a Constituição promulgada, foi a questão da competência tributária. Mesmo após sua edição, Balthazar (2005) afirma que alguns tributos eram cobrados várias vezes sobre o mesmo objeto. A constituição acabou centralizando os poderes no império, deixando as províncias sem competência tributária e fontes próprias de financiamento, se beneficiando apenas de dotações consignadas no orçamento.

O sistema tributário previsto na Carta Constitucional de 1824 era considerado de natureza flexível, como explica Balthazar (2005, p. 83) “limitando-se a enunciar alguns princípios gerais a serem observados pelo legislador ordinário que, no entanto, gozava, quanto a matéria remanescente, de ampla liberdade para instituição de tributos”.

Várias foram as tentativas de legislar sobre as fontes de receitas tributárias, mas a ligação Estado e Igreja era tão forte que os tributos acabavam sendo arrecada-

dos para construção de novas igrejas e, em contrapartida, o Imperador possuía o direito de nomear ocupantes de cargos eclesiais (BALTHAZAR, 2005).

O sistema fiscal vigente no Império começou a ter novas transformações com a abdicação de D. Pedro I em abril de 1831, que retorna para Portugal com o objetivo de disputar o trono português. Na ocasião, deixou a Nação nas mãos do seu filho de apenas 5 anos, que seria o futuro imperador.

Com a abdicação de D. Pedro I surge uma série de revoltas populares, originadas na luta de poderes entre Executivo e Legislativo. Essas revoltas se espalharam pelas províncias do Império, como a Conjuração Baiana, a Cabotagem, a Farroupilha, a Sabinada e a Balaiada (AMED; NEGREIRO, 2000).

Esse período de revoltas e lutas foi importante para que o sistema tributário fosse reformado, pois muitas das lutas eram de manifestações contrárias ao pagamento de tributos, como a Revolução Farroupilha.

As revoltas populares travadas resultaram numa maior autonomia tributária das províncias. As leis orçamentárias aprovadas pelo Governo Geral começam a distinguir as rendas pertencentes ao Império daquelas pertencentes à Província. Como exemplo, Balthazar (2005) cita a Lei orçamentária 108, de 20 de maio de 1840, em que classifica os tributos em receitas gerais da província e dos municípios.

No Quadro 02 verifica-se os principais tributos pertencentes aos três entes:

Quadro 02 - Tributos do governo central, província e municípios

| Governos        | Tributos                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      |
|-----------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Governo Central | <p>Direitos sobre importação, reexportação e exportação.</p> <p>Direitos sobre embarcações estrangeiras que passam a ser nacionais.</p> <p>Direitos novos e velhos dos empregados e ofícios gerais.</p> <p>Emolumentos de certidões de polícia.</p> <p>Dízima da chancelaria.</p> <p>Décima adicional das corporações de mão-morta.</p> <p>Sisa de bens de raiz.</p> <p>Imposto adicional sobre bebidas espirituosas.</p> <p>Imposto sobre barcos do interior.</p> <p>Imposto sobre despachantes e corretores.</p> <p>Imposto sobre mineração de ouro e outros metais.</p> <p>Imposto sobre o selo do papel.</p> <p>Imposto sobre as lojas.</p> <p>Impostos sobre seges, carruagens e carrinhos e sobre a venda de embarcações nacionais.</p> <p>Imposto sobre loterias.</p> <p>Taxa dos escravos.</p> <p>Governo Central</p> |
| Província       | <p>Décima dos legados e heranças;</p> <p>Dízima dos gêneros (açúcar, café ...).</p> <p>Imposto sobre transmissão da propriedade móvel.</p> <p>Novos e velhos direitos.</p> <p>Meia sisa dos escravos ladinos.</p> <p>Emolumentos.</p> <p>Subsídio literário.</p> <p>Décima dos prédios urbanos.</p> <p>Taxa de viação em estradas provinciais e de navegação em rios internos (passagem de rios).</p> <p>Imposto sobre casas de leilões e de moedas.</p> <p>Outros tributos, diversos dos cobrados pelo Governo Central.</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |
| Municípios      | Tributos outorgados pela província.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           |

Fonte: Adaptado de Balthazar (2005).

O Quadro 02 demonstra os tributos e as fontes de receitas pertencentes ao Governo Central, Províncias e Municípios. Observam-se que os municípios não possuíam competências próprias para arrecadar. Durante o período de regência foi promovida

a primeira reforma tributária da história do Brasil. No período foram reformuladas as competências e extintos alguns tributos, como o direito ao couro e adicionais da aguardente. Outro ponto relevante do período da regência foi a continuidade da ligação Igreja e Estado (BALTHAZAR, 2005; MORAES, 1996; AMED; NEGREIRO, 2000).

No ano de 1840, o imperador D. Pedro II assume o Império, iniciando seu reinado que é encerrado no ano de 1889 com a Proclamação da República. O reinado de D. Pedro II é marcado pela Guerra do Paraguai e pelo desenvolvimento da economia, destacando-se a exportação do café e, por fim, a abolição da escravidão no país.

Na área tributária, os impostos alfandegários continuavam como arrecadações de fundos para o custeio das despesas do Império. Segundo Amed e Negreiro (2000) no início do reinado são percebidas alterações na estrutura tributária. Alguns tributos são extintos e outros majorados em decorrência de crises na atividade cafeeira ou de calamidades públicas decorrentes de doenças como a febre amarela e cólera.

Com a participação do Brasil na Guerra do Paraguai realizou-se uma reestruturação na cobrança de tributos, resultando no aumento da tributação para financiamento do País. Ao final da guerra, o governo passou a rever a sistemática tributária. Foram extintos o imposto de 1% sobre gêneros navegados por cabotagem, o imposto de ancoragem e doca e o imposto pessoal. Passaram a ficar isentos de imposto os jornais e as revistas brasileiras publicadas no exterior, as fábricas de lapidação de diamantes, as loterias provinciais em benefício da instrução pública, as casas de caridade e os asilos de órfãos. Ocorreram reduções dos impostos de loterias; alterações dos impostos da décima urbana, da tarifa geral das alfândegas; retorno dos impostos de farol, de estadia de doca e adicional de 50% sobre os direitos de importação de vinhos secos (AMED; NEGREIRO, 2000).

Mandêta (n.d.) aponta que no ano de 1879 é criado o imposto de transporte, que já existia em muitas das províncias desde o ano de 1837, porém com outras denominações. Com o crescimento dos negócios envolvendo o café, novas atividades surgiram no país para atender a demandas dos grandes produtores, como as casas bancárias. No período do Segundo Reinado, a economia do país prosperou a passos lentos. Novas atividades econômicas surgiram como indústrias, bancos, caixas econômicas, companhias de navegação, mineração, transporte urbano, gás e estradas de ferro, dando sinais de vida no Brasil.

O Segundo Império chega ao fim sem conseguir criar um sistema tributário capaz de tributar as atividades conforme sua capacidade econômica e de realizar uma divisão razoável das receitas entre o governo geral e os governos províncias.

Amed e Negreiro (2000) e Balthazar (2005) destacam que a política tributária do Segundo Reinado, como a do Primeiro Reinado, esteve preocupada em favorecer aos interesses daqueles que possuíam poder econômico do que em aplicá-la para garantir o desenvolvimento econômico do país.

O Segundo Reinado chega ao fim com a publicação do decreto que aboliu a escravidão no país. Em 15 de novembro de 1889 é instalado o regime republicano de governo em substituição ao regime de monarquia.

## **A prática tributária na República Brasileira**

O período compreendido entre 1889 e 1930 é conhecido em nossa história como a Primeira República ou República Velha. A transição de monarquia para república nas palavras de Ferreira (1986, p. 65) foi tranquilo “graças ao espírito liberal de D. Pedro II, que sempre acalentou e alimentou a ideia de engrandecer cada vez mais o Brasil.”

Durante a Primeira República alguns fatos são importantes para a estruturação dos tributos no Brasil. O primeiro deles é relacionado com a promulgação da Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil no ano de 1891, em que foi estabelecida a autonomia política, administrativa e financeira aos estados-membros em conjunto com o princípio do federalismo.

No que se referem às questões tributárias, Moraes (1996) afirma que a segunda Constituição do Brasil estabeleceu competências fiscais no art. 7º para União e art. 9º para estados, por meio de uma rígida descrição das rendas tributárias de cada um. O fato negativo da segunda Constituição, segundo interpretação de Balthazar (2005) está no aproveitamento de muitos dos tributos vigentes no período do império, fato que provocou a superposição de tributos, ocasionando uma concorrência tributária entre União e estados, resultando no fenômeno conhecido como bitributação. Outra questão foi a falta de designação de competência tributária para os municípios, que continuavam dependentes dos estados repassarem algum tributo para sua arrecadação, deixando em segundo plano o efeito econômico dos tributos sobre os contribuintes.

Pelo art. 7º da Constituição de 1891 a União possui competência exclusiva para decretar os seguintes impostos:

Art. 7º - É da competência exclusiva da União decretar:

- 1º) impostos sobre a importação de procedência estrangeira;
- 2º) direitos de entrada, saída e estadia de navios, sendo livre o comércio de cabotagem às mercadorias nacionais, bem como às estrangeiras que já tenham pago impostos de importação;
- 3º) taxas de selo, salvo a restrição do art. 9º, § 1º, nº I;
- 4º) taxas dos correios e telégrafos federais. (BRASIL, 1891, Art. 7º).

A União era proibida de estabelecer impostos que não fossem uniformes em todo o seu território. Os estados possuíam competência, segundo a Constituição de 1891, para decretar os seguintes impostos:

Art. 9º - É da competência exclusiva dos Estados decretar impostos:

- 1º) sobre a exportação de mercadorias de sua própria produção;
  - 2º) sobre Imóveis rurais e urbanos;
  - 3º) sobre transmissão de propriedade;
  - 4º) sobre indústrias e profissões.
- §1º - Também compete exclusivamente aos Estados decretar:
- 1º) taxas de selos quanto aos atos emanados de seus respectivos Governos e negócios de sua economia;

2º) contribuições concernentes aos seus telégrafos e correios. (BRASIL, 1891, Art. 9º).

A listagem das rendas tributárias não trouxe normas capazes de distinguir as espécies tributárias taxas e impostos. Ela cuidou apenas em descrever os tributos dos entes federados. Mas, ao mesmo tempo, ela proibiu a cobrança do imposto de trânsito, dos direitos de passagem sobre produtos de outros estados da República ou estrangeiro.

O art. 72, § 7º da Constituição (BRASIL, 1891) estabeleceu a separação entre a atuação da Igreja e do Estado, proibindo a concessão de subvenção para as igrejas bem como os governantes de manterem alianças com elas. Essa alteração constitucional resultou na redução de despesas do Estado. Por outro lado, a constituição trouxe a regra da imunidade recíproca no art. 10, em que proibiu os estados de tributarem rendas e bens federais ou serviços da União.

Na Primeira República foram criados dois importantes impostos. Em 1922 criou-se o imposto sobre vendas mercantis e, em 1924, o imposto de renda cujo objetivo foi tributar a renda total dos contribuintes. O imposto de renda foi instituído por meio da Lei Orçamentária n.º 4.625/1922 com a seguinte redação no Art. 31: “Fica instituído o imposto geral sobre a renda, que será devido anualmente, por toda pessoa física ou jurídica, residente no território do país e incidirá, em cada caso, sobre o conjunto líquido dos rendimentos de qualquer origem” (BRASIL, 1922).

Apesar da lei que o instituiu ter sido aprovada no ano de 1922, ela começou a ser cobrada no ano de 1924. O governo teve muitas dificuldades e não conseguiu durante o exercício de 1923 implementar os mecanismos necessários para iniciar sua arrecadação. Prorrogada sua incidência para o exercício de 1924, o governo teve tempo adequado para implantar os mecanismos para sua arrecadação.

No campo da economia, na década de 1920, as cidades passam a apresentar características mais urbanas, com os princípios iniciais da atividade de industrialização. Nessa época, segundo Amed e Negreiro (2000), o município de São Paulo passa a ser o grande centro financeiro e produtivo da República Velha, herdando essas características em virtude do destaque alcançado na produção de café naquele estado.

Em 1934, o Brasil tem uma nova constituição promulgada (BRASIL, 1934) e, segundo Balthazar (2005), houve um aperfeiçoamento das relações tributárias, principalmente para a autonomia tributária dos municípios. A Constituição ampliou as competências tributárias da União, destinou o imposto de vendas e consignações para os estados e aos municípios concedendo autonomia política e financeira e destinando competência tributária para instituir e arrecadar tributos como: o imposto de licenças; os impostos prediais e territoriais urbanos, o imposto sobre diversões públicas; o imposto cedular sobre a renda de imóveis rurais; as taxas sobre serviços municipais, entre outros (BRASIL, 1934).

A nova constituição consignou de forma direta suas competências tributárias privativas. Foi a primeira constituição a reconhecer e dar autonomia e competência tributária e autorizou a cobrar os tributos de forma direta. Moraes (1996) afirma que a nova constituição trouxe avanços à sistemática tributária, principalmente com a ampliação da competência tributária da União em relação ao imposto de renda e ao imposto de consumo, à destinação do imposto de vendas e consignações aos estados, à

destinação de impostos privativos aos municípios e à proibição da bitributação que era prática comum na constituição anterior.

Com o golpe militar de Getúlio Vargas em 1937 é promulgada uma nova constituição para nossa república (BRASIL, 1937). Essa constituição pouco modificou o sistema tributário então vigente, apenas retirou a competência dos estados para tributar o consumo de combustíveis de motor de explosão e dos municípios a competência para tributar as rendas das propriedades rurais.

No ano de 1940 foi instituído o imposto que incidia sobre a produção e o comércio, a distribuição e o consumo, inclusive a importação e a exportação de carvão mineral nacional e dos combustíveis e lubrificantes líquidos de qualquer origem de acordo com a Lei Constitucional n. 04/1940.

Quanto ao período da ditadura de Getúlio Vargas, Balthazar faz a seguinte observação:

Se, de um lado, a Constituição outorgada nunca foi aplicada, visto a ditadura que se instaurara no país – “o Congresso nunca funcionou, os Estados viveram sob intervenção federal” – por outro lado, no que se refere à atividade tributária, foi uma carta relativamente observada mais pelos interesses dos Estados e Municípios do que uma atuação do contribuinte brasileiro (BALTHAZAR, 2005, p. 123).

Verifica-se que, mesmo sob tempos de ditadura - período entre 1937 e 1945, a atividade tributária continuou independente do regime de governo demonstrando que era uma atividade essencial do Estado e necessária para sua manutenção.

O período de 1945 a 1964 é caracterizado pelo desenvolvimento da indústria nacional. No ano de 1952 é criado o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDES) sendo o formulador das políticas de desenvolvimento econômico do país. Os recursos necessários para capitalizar o banco foram auferidos por meio de ajustes na política tributária, no qual se elevou em 10% a alíquota do imposto de renda das pessoas físicas, cuja finalidade foi de capitalizar o BNDES (IBRACON, sem data).

Em setembro de 1946, o Brasil ganha sua quarta constituição com a promoção de alterações nas questões tributárias, como o imposto de indústria e profissões que teve sua competência transferida dos estados para os municípios; a instituição da Contribuição de Melhorias para os três entes federados; além de prever a participação dos estados e municípios na repartição de vários impostos de competência da União (MORAES, 1996).

Com relação à Contribuição de Melhorias, o art. 30, I, determinava que ela poderia ser cobrada em decorrência da realização de obra pública que, por consequência, valorizasse o imóvel.

Com a promulgação da Constituição, a União passou a ter competência para instituir os impostos: importação de mercadorias de procedência estrangeira; consumo de mercadorias; produção, comércio, distribuição e consumo; importação e exportação de lubrificantes e de combustíveis líquidos ou gasosos de qualquer origem ou natureza, estendendo-se esse regime, no que for aplicável, aos minerais do País e à energia elétrica; renda e proventos de qualquer natureza; transferência de fundos para o exterior; negócios de sua economia, atos e instrumentos regulados por lei federal e

propriedade territorial rural (BRASIL, 1946).

Por outro lado, os estados possuíam a competência tributária para instituir os seguintes impostos: propriedade territorial, exceto a urbana; transmissão de propriedade causa mortis; transmissão de propriedade imobiliária intervivos e sua incorporação ao capital de sociedades; vendas e consignações efetuadas por comerciantes e produtores, inclusive industriais; isenta a primeira operação do pequeno produtor, conforme o definir a lei estadual; exportação de mercadorias de sua produção para o estrangeiro, até o máximo de cinco por cento *ad valorem*, vedados quaisquer adicionais; os atos regulados por lei estadual, os do serviço de sua justiça e os negócios de sua economia (BRASIL, 1946).

Os municípios possuíam as competências previstas nos art. 29 da Constituição Federal de 1946:

Art. 29 - Além da renda que lhes é atribuída por força dos §§ 2º, 4º, 5º e 9º do art. 15, e dos impostos que, no todo ou em parte, lhes forem transferidos pelo Estado, pertencem ao Municípios os impostos:

I - Predial e territorial, urbano;

II - De licença;

II - Predial;

III - De indústrias e profissões;

IV - Sobre diversões públicas (BRASIL, 1946, Art. 29).

Além dos impostos relacionados na Carta Constitucional, ela deu competências para a União, estados e municípios cobrarem taxas e contribuição de melhorias. Outro aspecto que contribui para fortalecer o federalismo foi o aumento da repartição de receitas. Segundo Varsano (1996), a União ficou responsável por entregar aos municípios 10% da sua arrecadação com o imposto de renda, os estados quando constatassem que o volume total de arrecadação fosse superior ao total de rendas municipais deveria repassar 30% do excesso de sua arrecadação, devendo ser excluído da apuração do seu excesso a arrecadação do imposto de exportação.

A sistemática de repartição de receitas apresentada na Constituição Federal de 1946 foi aprimorada com a promulgação da Emenda Constitucional (EC) n.º 5/1961 (BRASIL, 1961), o qual passou a obrigar a União a repassar aos municípios 10% do imposto de consumo e aumentou para 15% a repartição do imposto de renda. A mesma EC transferiu a competência tributária dos impostos sobre a transmissão de propriedades intervivos e sobre a propriedade territorial rural aos municípios, este último teve sua competência depois transferida à União por meio da Emenda Constitucional n.º 10/1964.

Varsano (1996) informa que muitas das transferências instituídas tinham por objetivo cobrar contrapartidas dos municípios. Exigiu-se que os valores recebidos em transferências do IR deveria ser aplicado em benefícios sociais para a população estabelecida nas zonas rurais dos municípios.

No campo da economia, o período de vigência da Constituição de 1946 na visão de Amed e Negreiro (2000) ficou marcado pela entrada de capital estrangeiro no país e o forte desenvolvimento da indústria nacional, como das indústrias de aço, mecânicas,

automobilísticas, elétricas, de comunicação e de equipamentos. Com o crescimento da indústria no Brasil e a consolidação da urbanização das grandes capitais foram ampliados os investimentos na infraestrutura nacional com a construção de novas estradas, o aumento da capacidade de fornecimento de energia elétrica e de melhorias dos portos. No campo político é importante destacar a construção de Brasília e a transferência da capital do Rio de Janeiro para lá.

Os militares chegam ao poder no Brasil por meio do golpe militar de 31 de março de 1964 e nele permaneceram até o ano de 1985, encerrando-se o período democrático vivido no país, cujo início foi no ano de 1945. Balthazar (2005) afirma que o período foi marcado por grandes investimentos externos que resultaram em grandes obras e projetos de desenvolvimento das áreas mais pobres do Brasil.

Amed e Negreiro (2000) destacam que são desta época as grandes obras como a Usina de Hidroelétrica de Itaipu, a Usina Atômica de Angra dos Reis, bem como a consolidação da política de subsídios, como a criação da Zona Franca de Manaus que viabilizou a instalação de vários parques industriais na região. Essa política desenvolvimentista foi implantada à custa de elevados empréstimos internacionais e de forte intervenção estatal que acabaram por aumentar a desigualdade social entre as classes mais ricas e as mais pobres do Brasil.

Para Balthazar (2005), a política tributária no governo militar foi usada para financiar as políticas sociais do governo e como estímulo econômico para alavancar o desenvolvimento rápido da Nação, além de serem computadas para redução do déficit fiscal do tesouro. Apesar de tudo, elas não foram suficientes para o governo promover sua eficiência em relação às políticas fiscais e de desenvolvimento econômico. A política de desenvolvimento econômico adotada pelo Brasil acelerou o déficit das contas públicas e o governo defende, então, a necessidade de ser feita uma profunda reforma tributária no Brasil com o objetivo de equilibrar as contas nacionais.

Balthazar (2005) explica sobre a aprovação da Emenda Constitucional n. 18 de 1º de dezembro de 1965:

A EC 18/65 efetivou profundas mudanças, alterando as discriminações de competência e classificando os impostos sob uma visão econômica e não jurídica, facilitando e tornando prática a descrição de rendas tributárias. Procurou um maior entrosamento entre sistema tributário federal, estadual e municipal, com a finalidade de instituir um sistema tributário nacional integrado (BALTHAZAR, 2005. p. 137).

Moraes sustenta que a emenda constitucional foi a primeira reforma tributária ocorrida durante a República e demonstra que: procurou estabelecer um sistema tributário nacional; discriminou os impostos com referência às suas bases econômicas; alterou o nome de alguns impostos; suprimiu vários impostos do sistema tributário; alterou a competência fiscal de alguns impostos; manteve e reforçou certas normas da unidade econômica e política do país; trouxe incentivos à coordenação de atividades entre a União, estados e municípios; concentrou impostos na competência da União; alterou regras de distribuição da arrecadação; trouxe maior unidade para certas normas fiscais; e estabeleceu nova discriminação de rendas tributárias (MORAES, 1996, p. 104).

A reforma promulgada pela EC n. 18/1965 deixou de instituir tributos apenas com visão jurídica passando a considerar a natureza econômica para definir a tributação, sendo elas: o comércio exterior, o patrimônio e a renda, a produção e circulação

de mercadorias e os chamados impostos especiais. Balthazar (2005) esclarece que a reforma procurou dar um maior 'entrosamento' entre os sistemas tributários da União, Estados, Distrito Federal e Municípios com o objetivo de criar um sistema tributário nacional, bases estas que formatam o nosso sistema em vigência.

Com a promulgação da emenda constitucional, as competências ficaram estabelecidas conforme se demonstra no Quadro 03:

Quadro 03 - Emenda Constitucional n. 18/1965 e as competências

|            | <b>Tributos</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |
|------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| União      | <p>Imposto sobre importação de produtos estrangeiros.</p> <p>Imposto sobre a exportação, para o estrangeiro, de produtos nacionais ou nacionalizados.</p> <p>Imposto sobre a propriedade territorial rural;</p> <p>Imposto sobre a renda e proventos de qualquer natureza;</p> <p>Imposto sobre produtos industrializados</p> <p>Imposto sobre operações de crédito, câmbio e seguro e sobre operações relativas a títulos e valores imobiliários;</p> <p>Imposto sobre serviços de transporte e comunicações, salvo os de natureza estritamente municipal.</p> <p>Imposto sobre produção, importação, circulação, distribuição ou consumo de combustíveis e lubrificantes líquidos ou gasosos de qualquer origem ou natureza;</p> <p>Imposto sobre produção, importação, distribuição ou consumo de energia elétrica.</p> <p>Imposto sobre produção, circulação ou consumo de minerais do país.</p> <p>Impostos extraordinários de guerra.</p> <p>Taxas.</p> <p>Contribuições de melhoria.</p> |
| Estados/DF | <p>Imposto sobre a transmissão de bens imóveis e de direitos reais sobre imóveis.</p> <p>Imposto sobre operações relativas à circulação de mercadorias.</p> <p>Taxas.</p> <p>Contribuições de melhoria.</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |
| Municípios | <p>Imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana.</p> <p>Imposto sobre serviços de qualquer natureza.</p> <p>Taxas.</p> <p>Contribuições de melhoria.</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            |

*Nota.* Adaptado de "História do Tributo no Brasil," de U. C. Balthazar, 2005.

Os autores Amed e Negreiro (2000) e Balthazar (2005) são unânimes em reconhecer que a reforma tributária foi ampla, trouxe várias inovações e uma profunda mudança nas discriminações e competências dos tributos, além de se preocupar com as desigualdades econômicas existentes entre as diversas regiões do Brasil.

Os artigos segundo e terceiro da Emenda Constitucional n. 18/1965 estabeleceram os princípios tributários a serem observados pelos Entes Federados quanto à instituição, cobrança e fiscalização de tributos, entre eles estão: a legalidade, a anualidade, a limitação de tráfego, às imunidades e a uniformidade. Ainda no período do governo militar foi promulgada a Lei n. 5.172 em outubro de 1966, que institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, estados e municípios. Importante registrar que esta lei continua vigente e regulamentando a relação tributária entre Estado e Contribuinte, chamada de Código Tributário Nacional. Moraes (1996) aponta como aspectos positivos o caráter nacional do sistema tributário, evitando assim, a existência de sistemas autônomos nos estados e municípios. O CTN apresentou conceitos seguros sobre as espécies tributárias e as classificou em impostos, taxas e contribuição de melhorias. Também criou um sistema adequado para as transferências de rendas tributárias e tornou o sistema tributário um importante instrumento de política econômica do Brasil. Entre os pontos negativos destacam-se o aumento do desequilíbrio financeiro causado aos municípios, em razão do aumento maior de despesas do que das receitas e o elevado número de leis ordinárias que regulamentam a incidência dos tributos.

As Constituições de 1967 e de 1969 consolidaram as diretrizes implantadas com a Emenda Constitucional n. 18/1965, apenas acrescentaram que a União poderá instituir novo imposto que não contenha base de cálculo e fato gerador idêntico a outros já previstos na Carta Magna (AMED; NEGREIRO, 2000).

Balthazar (2005) explica que as alterações feitas no sistema tributário no período de governo militar acabaram desfigurando-o, provocando instabilidade e insegurança nos contribuintes. O Brasil conviveu com uma série de crises financeiras e impactos inflacionários. Fatos estes que levaram ao fim o período da ditadura militar no Brasil no ano de 1985 e o início de um novo governo civil, eleito indiretamente e, que no ano seguinte, convocou a Assembleia Constituinte, resultando na promulgação da atual Constituição Federal em 05 de outubro de 1988, elaborada com ideias democráticas e distantes dos ideais autoritários dos anos de 1965, 1967 e 1969.

## **Sistema tributário brasileiro contemporâneo**

A década de 1980 inicia com a profunda crise econômica e altos índices de desemprego no Brasil, marcada com o fim do regime militar e o início de um novo governo civil, eleito indiretamente pelo Congresso Nacional, que tinha entre suas propostas a de fazer uma grande reforma tributária para combater o déficit nas contas públicas e no desemprego e estimular as atividades econômicas (BALTHAZAR, 2005).

Essa reforma tributária ficou ao encargo da Assembleia Nacional Constitucional que, segundo Amed e Negreiro (2000), partiu do entendimento de que o CTN em vigor apresentava um avanço fiscal para o Brasil e seria necessário fazer algumas adequações para a nova realidade econômica. Nessa visão, restabeleceu os direitos democráticos em outubro de 1988 e promulgou a nova Constituição da República Federativa do Brasil.

A CF/88 nos artigos 150 a 152 tratam das limitações ao poder de tributar da União, estados, Distrito Federal e municípios. Cassone (1997) explica que as limitações

ao poder de tributar na verdade são princípios que norteiam o poder de tributar dos Entes Federados e são autoaplicáveis não necessitando de regulamentação. Sabbag (2009) alerta que o poder de tributar não pode ser entendido como poder de mando ou de força, mas sim como uma relação de poder - direito, como a soberania fiscal, o qual, o Estado investido na função de provedor das necessidades coletivas deve exigir dos cidadãos uma participação nos encargos públicos. Por outro lado, os princípios são garantias constitucionais ao contribuinte contra o excesso da ação tributária do Estado.

O primeiro princípio constitucional é previsto no art. 150, I da CF/88, proibindo os entes federados de instituírem e aumentarem tributos sem publicação de lei. Segundo Cassone (1997) é o princípio da estrita legalidade. Portanto, qualquer tributo para ser exigido dos cidadãos depende de autorização de seus representantes, no caso o poder legislativo. Instituir ou aumentar o tributo depende sempre do consentimento popular que é expresso por meio de lei. Machado (2008, p. 35) afirma que “no Brasil, como, em geral, nos países que consagram a divisão dos Poderes do Estado, o princípio da legalidade constitui o mais importante limite aos governantes na atividade de tributar.” A lei que instituir tributo deve observar as normas expressas no art. 97 do Código Tributário Nacional, que são:

Art. 97. Somente a lei pode estabelecer:

I - a instituição de tributos, ou a sua extinção;

II - a majoração de tributos, ou sua redução, ressalvado o disposto nos artigos 21, 26, 39, 57 e 65;

III - a definição do fato gerador da obrigação tributária principal, ressalvado o disposto no inciso I do § 3º do artigo 52, e do seu sujeito passivo;

IV - a fixação de alíquota do tributo e da sua base de cálculo, ressalvado o disposto nos artigos 21, 26, 39, 57 e 65;

V - a cominação de penalidades para as ações ou omissões contrárias a seus dispositivos, ou para outras infrações nela definidas;

VI - as hipóteses de exclusão, suspensão e extinção de créditos tributários, ou de dispensa ou redução de penalidades. (BRASIL, 1966, ART. 97).

A lei que instituir o tributo deve também definir o seu fato gerador, definir sua base de cálculo, alíquota, as multas no caso de descumprimento da obrigação tributária principal e situações de exclusão, suspensão e extinção do crédito tributário.

O inciso II, art. 150 da CF/1988 trata do princípio da isonomia tributária ou igualdade tributária. Cassone (1997, p. 100) afirma que ele ficou mantido de forma acerta-da na constituição vigente e é traduzido como “a lei deve tratar igualmente os iguais e desigualmente os desiguais, na medida das suas desigualdades”. Moraes (1996) ao comentar o mesmo princípio afirma que a legislação que instituir tributos deve tratar todos de forma igual, mas respeitar as diferenças existentes, onde somente as pessoas que estiverem nas mesmas condições devem ser tratadas de forma igual.

O princípio da anterioridade foi recepcionado no artigo 150, inciso III, letra “b”, da Constituição Federal de 1988. Segundo Amaro (2017), ele proíbe a cobrança de qualquer tributo no mesmo exercício em que a lei é publicada. Assim, a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios não podem cobrar tributos no mesmo exercício financeiro em que a lei que os institui ou aumentou tenha sido publicada. A lei, portanto, deve ser publicada no exercício anterior ao que está sendo cobrado o tributo. Excetua-

-se neste princípio, o Imposto de Exportação, o Imposto Sobre Operações Financeiras, o Imposto de Importação, o Imposto Sobre Produtos Industrializados e os Impostos Extraordinários que poderão ser exigidos ou aumentados a partir da publicação da Lei.

O princípio da irretroatividade é recepcionado no artigo 150, III, "a", da Constituição de 1988, que segundo Coêlho (2020), a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios não poderão criar tributos que sejam retroativos, prejudicando o direito adquirido, o ato jurídico perfeito ou a coisa julgada. A lei deve ser escrita para os fatos que devem acontecer e não para os fatos que já aconteceram.

Com o objetivo de dar segurança jurídica aos contribuintes, em 2003, foi promulgada em Emenda Constitucional n. 42 prevendo que qualquer lei que instituir ou aumentar tributo será válida depois de decorridos 90 dias de sua publicação. Os incisos IV e V do art. 150 da Carta Magna tratam das proibições para uso de tributos com efeito de confisco ou como limitação ao tráfego de pessoas e bens (BRASIL, 2003).

A Constituição de 1988, em seu artigo 150, VI, "a", "b", "c", "d", trata das imunidades constitucionais, onde, veda-se à União, aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios instituírem impostos sobre patrimônio ou serviços uns dos outros; templos de qualquer culto; patrimônio, renda ou serviços dos partidos políticos, entidades sindicais, instituições educacionais e de assistência social sem fins lucrativos; livros, jornais, periódicos e o papel destinado à sua impressão.

A União é proibida de instituir tributos que não sejam uniformes em todo o território do Brasil. Harada (2001) explica que o princípio previsto no inciso I, art. 151 da Constituição Federal de 1988 vem a cumprir com a unidade política do Estado Federal brasileiro, onde seu território é visto como um todo do ponto de vista econômico, não podendo a União fazer discriminação tributária em decorrência do local de ocorrência do fato gerador. Este princípio também é aplicado aos estados, Distrito Federal e municípios por determinação do art. 152 da Constituição Federal de 1988. Já o inciso II do mesmo artigo veda a União de instituir isenções de tributos cuja competência pertence aos estados, Distrito Federal e municípios. Para Sabbag (2009), esse princípio na realidade procura proteger o pacto federativo, da interferência dos entes maiores na arrecadação dos entes menores, situação que colocaria em dúvida a autonomia destes entes federados.

O princípio da capacidade contributiva constante somente na Constituição Federal de 1988, em seu artigo 145, § 1º, segundo Vale e Santos (1998), estabelece que os impostos devem levar em consideração a capacidade econômica do contribuinte, e sua análise não deve ficar restrita apenas ao contribuinte e suas particularidades, ela deve abranger o exame de elementos objetivos como renda, patrimônio, entre outros.

Outro importante princípio previsto na Constituição Federal de 1988 é aquele que estabelece as competências tributárias privativas da União, estados, Distrito Federal e municípios. O artigo 24 da CF/1988 dá competência para os entes federados legislarem concorrentemente sobre o Direito Tributário e Financeiro. Sabbag (2009) lembra que o poder de instituir e cobrar tributo é repartido entre vários entes políticos, de forma que cada um tem competência para impor suas exigências tributárias.

Nesse sentido, os artigos 153, 154, 155 e 156 da CF/1988 descrevem os impostos que cada ente possui para instituir e arrecadar. Nascimento (1998, p. 40) aduz que "a competência tributária compreende dois poderes: o poder de instituir tributo e o poder de cobrança do mesmo, devendo o primeiro, por força do princípio da legalidade, anteceder o segundo." Cada um desses entes pode expedir normas apenas para regulamentar os impostos expressamente relacionados nos referidos dispositivos, ficando

eles impedidos de invadir a competência dos outros entes relacionados.

A União possui competência para instituir e arrecadar os impostos, conforme a Constituição Federal de 1988:

Art. 153. Compete à União instituir impostos sobre:

- I - Importação de produtos estrangeiros;
- II - Exportação, para o exterior, de produtos nacionais ou nacionalizados;
- III - Renda e proventos de qualquer natureza;
- IV - Produtos industrializados;
- V - Operações de crédito, câmbio e seguro, ou relativas a títulos ou valores mobiliários;
- VI - Propriedade territorial rural (BRASIL, 1988).

A União possui competência para instituir o imposto extraordinário para atender as despesas necessárias para subsidiar a participação do Brasil em guerras externas (CF/88, Art. 154, II). O inciso I do mesmo artigo autoriza o mesmo ente a instituir novo imposto desde que atendidas duas condições, não tenha fato gerador ou base de cálculo idêntico a outro imposto discriminado na CF/88 e seja não-cumulativo, permitindo que o imposto recolhido na etapa anterior seja compensado com o imposto devido na etapa seguinte.

Varsano (1996) aponta que a promulgação da CF/88 trouxe para a União uma redução considerável no seu poder de arrecadação, visto que cinco de seus tributos foram extintos e incorporados à base de cálculo do Imposto sobre a Circulação de Mercadorias para formar o campo de incidência do ICMS e pelo aumento das transferências constitucionais para estados e municípios.

Por outro lado, a mesma Carta Magna deu competência para a União instituir três espécies de contribuições que, de acordo com Sabbag (2009), são as de interesse das categorias profissionais ou econômicas: as de intervenção no domínio econômico e as sociais. Varsano (1996) constatou que a União compensou a perda de suas receitas com a elevação de alíquotas dos tributos não sujeitos à repartição do produto de sua arrecadação com estados e municípios. Nesta mesma linha de pensamento, a União instituiu no ano de 1989 a Contribuição Social sobre o Lucro Líquido e, mais tarde, o já extinto Imposto Provisório sobre Movimentação Financeira (IPMF), aumentando as alíquotas da Contribuição para Financiamento da Seguridade Social, do Programa de Integração Social.

As competências privativas dos municípios estão previstas no art. 156 da Constituição Federal de 1988, podendo instituir, fiscalizar e cobrar os seguintes impostos:

Art. 156. Compete aos Municípios instituir impostos sobre:

- I - Propriedade predial e territorial urbana;
- II - Transmissão "intervivos", a qualquer título, por ato oneroso, de bens imóveis, por natureza ou acessão física, e de direitos reais sobre imóveis, exceto os de garantia, bem como cessão de direitos a sua aquisição;
- III - Serviços de qualquer natureza, não compreendidos no art. 155, II, definidos em lei complementar.

Com o advento da nova Carta Constitucional, os municípios passaram a tributar, fiscalizar e arrecadar três impostos com características diferentes, sendo o primeiro de tributar o patrimônio, o segundo sobre a transmissão de propriedade/bens a qualquer título, desde que seja entre pessoas vivas, e o último sobre a circulação de serviços, os bens chamados de imateriais, que têm por finalidade tributar o consumo.

Por outro lado, os estados e o Distrito Federal também ficaram com competência para instituir três impostos:

Art. 155. Compete aos Estados e ao Distrito Federal instituir impostos sobre:

I - Transmissão causa mortis e doação, de quaisquer bens ou direitos;

II - Operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação, ainda que as operações e as prestações se iniciem no exterior;

III - Propriedade de veículos automotores.

Da mesma forma que os municípios, os estados e o Distrito federal possuem competência para legislar, fiscalizar e arrecadar três impostos, os quais possuem características distintas, em que um vai tributar a transmissão de propriedade/bens, o outro o patrimônio e um sobre a circulação de bens e serviços, ou seja, recaindo sobre o consumo.

Pertence ao município, estado e Distrito Federal o produto da arrecadação do imposto incidente sobre a renda e proventos de qualquer natureza, de competência da União, incidente na fonte sobre os rendimentos pagos, a qualquer título, por eles, suas autarquias ou fundações que instituírem ou mantiverem, nos termos do inciso I, artigo 157 e inciso I, artigo 158 da Carta Magna. Todos os pagamentos realizados pelos municípios, estados, Distrito Federal, suas autarquias e suas fundações, sujeitos à retenção na fonte de imposto de renda são consideradas receitas próprias deles.

Os incisos II, III e IV do artigo 158 prescrevem que pertencem aos municípios as seguintes participações: a) 50% do produto da arrecadação da União com o imposto sobre a propriedade territorial rural (ITR), relativo aos imóveis localizados em seu território; b) 50% do produto da arrecadação do Estado com o imposto sobre a propriedade de veículos automotores licenciados em seu território; c) 25% do produto da arrecadação do Estado com imposto sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre a prestação de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação.

Tem-se o Fundo de Participação dos Municípios (FPM) e o Fundo de Participação dos Estados e Distrito Federal (FPE) previstos na alínea a e b do inciso I do art. 159 da Constituição Federal/1988. Estes fundos são constituídos com recursos provenientes do produto da arrecadação de Imposto de Renda (IR), excluída a participação direta dos municípios, estados e Distrito Federal somado ao IPI. Partes destes mesmos recursos são destinadas para programas de financiamento ao setor produtivo das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste do Brasil, como determina a alínea c do inciso I do art. 159 da mesma Carta Magna.

Além do FPM existe o fundo de compensação aos estados exportadores, em razão das empresas neles instaladas serem beneficiadas com não incidência do IPI. Para

compensar a não incidência de IPI nas exportações, a União deve entregar do produto de sua arrecadação 10% aos estados, proporcionalmente às exportações realizadas. Cabe aos estados exportadores entregar aos respectivos municípios 25% do que recebem e utilizar o mesmo critério de distribuição do ICMS. A União deverá entregar aos estados e Distrito Federal 29% do produto da arrecadação com a Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico (CIDE) e os estados devem repassar 25% aos seus municípios como determinam o art. 159, III, §4º da Constituição Federal do Brasil de 1988.

## **Considerações finais**

Este capítulo apresentou como o sistema tributário brasileiro foi sendo construído desde a chegada dos portugueses até a promulgação da Constituição da República do Brasil de 1988 e como os tributos são cobrados sobre as atividades econômicas desenvolvidas ao longo de nossa história.

É feito um recorte histórico do surgimento dos tributos no Brasil até a formação do sistema tributário nacional que estão relacionados ao desenvolvimento das atividades econômicas no país e a estruturação do Estado.

Com o surgimento dos Estados Nacionais, o tributo passou a ter conceituação aproximada do que temos na atualidade. Este fato histórico é importante porque se demonstra que a atividade financeira do Estado deixa de se confundir com a pessoa do Senhor Feudal ou do Rei. A arrecadação tributária passa a ser atividade desempenhada pelo Estado e não mais destinada para a formação do patrimônio dos senhores feudais, imperadores ou reis.

Observa-se que a incidência dos tributos evolui de acordo com as atividades econômicas desenvolvidas pela sociedade. Foi contextualizado o surgimento do tributo, sua evolução no Brasil e sua consolidação no sistema tributário. Foram descritos os principais tributos destacados na Constituição Federativa do Brasil, seus princípios e formas de arrecadação pelos entes federativos.

## **REFERÊNCIAS**

AMARO, L. Direito tributário brasileiro. (22a ed.) São Paulo: Saraiva, 2017.

AMED, F. J.; NEGREIRO, P. J. L. de C. História dos tributos no Brasil. São Paulo: Sinafresp, 2000.

BALTHAZAR, U. C. História do tributo no Brasil. Florianópolis: Boiteux, 2005.

BRASIL. [Constituição (1824)]. Constituição Política do Império do Brasil. [1824]. Rio de Janeiro (RJ): Imperador com Guarda. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao24.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao24.htm). Acesso em: 05 nov. 2023.

BRASIL. [Constituição (1891)]. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil. [1891]. Rio de Janeiro (RJ): Presidente do Congresso. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao91.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao91.htm). Acesso em: 05 nov. 2023.

BRASIL. [Constituição (1934)]. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil. [1934]. Rio de Janeiro (RJ): Presidente. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao34.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao34.htm). Acesso em: 05 nov. 2023.

BRASIL. [Constituição (1937)]. Constituição dos Estados Unidos do Brasil. [1937]. Rio de Janeiro (RJ): Presidente. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao37.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao37.htm). Acesso em: 05 nov. 2023.

BRASIL. [Constituição 1946]. Constituição dos Estados Unidos do Brasil. [1946]. Rio de Janeiro (RJ): Presidente. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao46.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm). Acesso em: 05 nov. 2023.

BRASIL. [Constituição (1988)]. Constituição da República Federativa do Brasil. [2022]. Brasília (DF): Presidência da República. Brasília (DF): Ulysses Guimarães. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em 13 jun. 2023.

BRASIL. [Constituição (1946)]. Emenda Constitucional n. 5, [1961]. Brasília (DF): a Mesa do Senado Federal, a Mesa da Câmara dos Deputados. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Emendas/Emc\\_anterior1988/emc05-61.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc_anterior1988/emc05-61.htm). Acesso em: 05 nov. 2023.

BRASIL. [Constituição (1946)]. Emenda Constitucional n. 10, [1964]. Brasília (DF): a Mesa do Senado Federal, a Mesa da Câmara dos Deputados. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc\\_anterior1988/emc10-64.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc_anterior1988/emc10-64.htm). Acesso em: 05 nov. 2023.

BRASIL. [Constituição (1965)]. Emenda Constitucional n. 18, [1965]. Brasília (DF): A mesa da Câmara dos Deputados, a Mesa do Senado Federal. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc\\_anterior1988/emc18-65.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc_anterior1988/emc18-65.htm). Acesso em: 05 nov. 2023.

BRASIL. [Constituição (2003)]. Emenda Constitucional n. 42, [2003]. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc42.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc42.htm). Acesso em: 06/11/2023.

BRASIL. Lei n. 4.625, de 31 de dezembro de 1922. Orça a Receita Geral da República dos Estados Unidos do Brasil para o exercício de 1923. Diário Oficial da União, Rio de Janeiro, RJ, 2 jan. 1923 e republicado em 5 jan. 1923.

BRASIL. Lei n. 5.172, de 25 de outubro de 1966. Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios. Diário Oficial da União, Brasília (DF), 27 out. 1966 e retificado em 31 out 1966.

CASSONE, V. Direito tributário. São Paulo: Atlas, 1997.

COÊLHO, S. C. N. (2020). Curso de direito tributário brasileiro. Rio de Janeiro: Forense, 2020.

COSTA, A. J. História da tributação: do Brasil-Colônia ao Imperial. In: SANTI, E. M. D. de. (Org). Curso de direito tributário e finanças públicas: do fato à norma, da realidade ao conceito jurídico. São Paulo: Saraiva, 2008.

FERREIRA, B. A história da tributação no Brasil – causas e efeitos. Brasília: (s.n.), 1986.

GUILLEN, I.; COUCEIRO, S. 500 anos um novo mundo na TV. Brasília: MEC, 2001.

HARADA, K. Direito financeiro e tributário. (7a ed.). São Paulo: Atlas, 2001.

IBRACON. INSTITUTO DOS AUDITORES INDEPENDENTE DO BRASIL. (sem data). Auditoria registro de uma profissão. Disponível em: <http://www.ibracon.com.br/ibracon/Portugues/detInstitucional.php?cod=2>. Acesso em: 06 nov 2023.

- MANDÊTTA, S. Impostos, taxas e contribuições: resenha histórica do regime fiscal no Brasil. São Paulo: Colíbras, sem ano.
- MARTINS, I. G. S.; DELFIM NETO, A. O tributo: reflexão multidisciplinar sobre sua natureza. Editora Forense, 2007.
- MORAES, B. R. de. Compêndio de direito tributário. (5a ed.). Rio de Janeiro: Forense, 1996.
- SABBAG, E. Direito tributário: ideal para concursos públicos. São Paulo: Saraiva, 2009.
- SILVA, J. A. Fundamentos do direito tributário e tributos municipais. São Paulo: José Bushatsky Editor, 1978.
- SIMONSEN, R. C. História Econômica do Brasil: 1500-1820. São Paulo: Secretaria Especial de Editoração e Publicações do Senado Federal, 2005.
- VALE, A. DE A.; SANTOS, A. ISS: Comentários e Jurisprudência. São Paulo: Brasileira, 1998.
- VARSANO, R. A evolução do sistema tributário brasileiro ao longo do século: anotações e reflexões para futuras reformas. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA, 1996. Disponível em: [https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com\\_content&view=article&id=3564](https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=3564). Acesso em: 06 nov. 2023.

**Seção temática: Meio  
Ambiente, Sustentabilidade e  
Políticas Públicas.**



Autora: Elisa Dassoler  
Nome da Obra: Olho d'água 2023  
Dimensões: 24X30cm  
Técnica: Óleo sobre tela

# ÁGUA POTÁVEL E SANEAMENTO BÁSICO: ações brasileiras no efetivo cumprimento das metas do ODS 6

DOI: <https://doi.org/10.22533/at.ed.3172405035>

Erlen Karla Lopes Voss<sup>11</sup>

Anaxágora Alves Machado Rates<sup>12</sup>

Joaquim Olinto Branco<sup>13</sup>

## Introdução

O ciclo da água está diretamente ligado ao clima. Assim, mudanças no clima alteram o regime de chuvas podendo provocar aumento da ocorrência de eventos extremos, como inundações e longos períodos de seca. Esses eventos afetam a oferta de água, ameaçando o suprimento de recursos hídricos para todos os seres vivos. Apesar de 3/4 da superfície da Terra ser coberta pelas águas dos oceanos, geleiras, rios e lagos, 97% correspondem à água salgada. Cerca de 2% estão congeladas e apenas 1% da água está disponível para o consumo humano (PENÃ, 2019).

Trata-se de um dos principais recursos para a sobrevivência. Por este motivo, a água não pode continuar sendo poluída e desperdiçada, principalmente, nos países em desenvolvimento que a utilizam na proporção de aproximadamente 69% na agricultura, 19% na indústria e 12% no uso domiciliar (ONU, 2022).

O acesso à água potável deve ser feito de forma isonômica a todos, já que 25% da população mundial ainda não têm acesso e 46% ao saneamento seguro (ONU, 2022).

O alerta promovido pela ONU em nível global, também se traduz no âmbito do Brasil. Segundo dados do Instituto Trata Brasil, a falta de acesso à água potável atinge cerca de 35 milhões de pessoas, sendo que em torno de 100 milhões de brasileiros ainda não contam com coleta de esgoto e são vulneráveis a doenças de vinculação hídrica. Os dados indicam que, no país, somente 51,2% do volume de esgoto gerado é tratado (TRATA BRASIL, 2023).

Mesmo com esses dados preocupantes, devem ser levadas em consideração que existem perspectivas de melhoria. O Brasil vem aderindo aos pactos ambientais globais, como na Conferência das Partes da Convenção das Nações Unidas sobre a Mudança do Clima (COP 21), onde surgiu a agenda 2030, um programa de desenvolvimento sustentável para humanidade, com apresentação dos 17 ODS (objetivos do desenvolvimento sustentável), sendo que o ODS 6, trata de água potável e saneamento básico.

11 Mestranda no Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* de Mestrado Profissional de Gestão de Políticas Públicas da Universidade do Vale do Itajaí – Campus Itajaí/SC. [erlenkarla@gmail.com](mailto:erlenkarla@gmail.com)

12 Mestranda no Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* de Mestrado Profissional de Gestão de Políticas Públicas da Universidade do Vale do Itajaí – Campus Itajaí/SC. [anaxagoraam@yahoo.com.br](mailto:anaxagoraam@yahoo.com.br)

13 Professor pesquisador do Mestrado Profissional em Gestão de Políticas Públicas da Universidade do Vale do Itajaí – Campus Itajaí/ SC. [branco@univali.br](mailto:branco@univali.br)

Tomando-se por base a escolha desse objetivo, o presente trabalho busca apresentar um panorama sobre a aderência do Brasil às ações de implementação, bem como, nas de acompanhamento dos resultados das metas que se propôs perante as Nações Unidas. Para tanto, foram consultados os dados disponibilizados em sites oficiais, bem como nos relatórios e informações fornecidas pela ONU.

Este capítulo também apresenta uma breve abordagem histórica da legislação que regulamenta o abastecimento de água e esgoto no Brasil, até a edição da Lei nº 11.447/2005, conhecida como “marco do saneamento”, e que teve uma alteração trazida com a edição da Lei nº 14.026/2020, sendo normas de suma importância para que se efetive o cumprimento da respectiva ODS 6 pelo país.

## **Entendendo o saneamento básico no Brasil: a água e o esgoto**

A água é um elemento indispensável à manutenção da vida no Planeta Terra. Não há como pensar em vida sem água, pois a sobrevivência dos seres vivos depende diretamente desse elixir vital (DANIELI, 2020). Apesar disso, parte da sociedade ainda apresenta certa resistência em entender que o *homo sapiens* é integrante dessa biodiversidade dependente dos recursos naturais.

Dado o seu caráter essencial, em 1992, a Organização das Nações Unidas por meio da Declaração Universal dos Direitos da Água, em seu artigo 2º, instituiu-a como um elemento essencial à vida (ONU, 1992), apesar de um recurso finito, não renovável, se apresenta como uma condição básica do direito à vida (DANIELI, 2020).

Entende-se por água potável aquela convenientemente adequada ao consumo humano, livre de micro-organismos nocivos e incapaz de causar prejuízos ao organismo podendo ser oferecida à população com ou sem tratamento, dependendo da origem do manancial. O tratamento da água deverá ser feito sempre que necessário para retirar poluentes e garantir sua integridade (FACHIN, 2017).

O abastecimento de água, coleta e tratamento de esgoto são considerados serviços públicos, devendo chegar até o consumidor final por meio do Poder Público, seja diretamente ou mediante o instituto da concessão (BRASIL, 1988).

A evolução do enquadramento legal da água e esgoto no ordenamento jurídico brasileiro ocorreu a partir da Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, que instituiu a Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA), dispondo em seu artigo 2º, inciso II, a racionalização da água como condição ao desenvolvimento socioeconômico, aos interesses da segurança nacional e à proteção da dignidade da vida humana (BRASIL, 1981).

A Constituição da República Federativa do Brasil promulgada em 1988, destinou um capítulo à proteção do meio ambiente, estabelecendo a responsabilidade do poluidor no âmbito penal, civil e administrativo, a fim de garantir aos presentes e futuras gerações um meio ambiente equilibrado, bem de uso comum do povo, essencial à sadia qualidade de vida (BRASIL, 1988), determinando, ainda que não tenha sido de forma expressa, a obrigação de proteção da água como garantia da qualidade de vida.

Em 1997, foi editada a Lei nº 9.433, que instituiu a Política Nacional de Recursos Hídricos (PNRH) e criou o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos (SNGRH), classificando a água como sendo de domínio público, e um recurso natural limitado e de valor econômico (BRASIL, 1997).

A implementação do mencionado Sistema Nacional possibilitou a criação de uma agência com autonomia administrativa e financeira (Agência Nacional de Águas, ANA), vinculada ao Ministério do Meio Ambiente, com atribuições de órgão técnico, executivo e implementador da Política Nacional de Recursos Hídricos, passando a integrar o SINGREH pela Lei nº 9.984/2000. A referida lei sofreu algumas alterações com a edição da Lei nº 14.026, de 2020, em especial a transformação da ANA em Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico, entidade responsável pela instituição das normas de regulação dos serviços públicos de saneamento básico (BRASIL, 2000).

A Lei nº 11.445/2007, alterada pela de nº 14.026/2020, instituiu o chamado marco regulatório do saneamento no Brasil e criou o comitê interministerial de saneamento básico. O artigo 3º assim define:

I - saneamento básico: conjunto de serviços públicos, infraestruturas e instalações operacionais de: (Redação pela Lei nº 14.026, de 2020)

a) abastecimento de água potável: constituído pelas atividades e pela disponibilização e manutenção de infraestruturas e instalações operacionais necessárias ao abastecimento público de água potável, desde a captação até as ligações prediais e seus instrumentos de medição; (Redação pela Lei nº 14.026, de 2020)

b) esgotamento sanitário: constituído pelas atividades e pela disponibilização e manutenção de infraestruturas e instalações operacionais necessárias à coleta, ao transporte, ao tratamento e à disposição final adequados dos esgotos sanitários, desde as ligações prediais até sua destinação final para produção de água de reúso ou seu lançamento de forma adequada no meio ambiente; (Redação pela Lei nº 14.026, de 2020)

c) limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos: constituídos pelas atividades e pela disponibilização e manutenção de infraestruturas e instalações operacionais de coleta, varrição manual e mecanizada, asseio e conservação urbana, transporte, transbordo, tratamento e destinação final ambientalmente adequada dos resíduos sólidos domiciliares e dos resíduos de limpeza urbana; e (Redação pela Lei nº 14.026, de 2020).

d) drenagem e manejo das águas pluviais urbanas: constituídos pelas atividades, pela infraestrutura e pelas instalações operacionais de drenagem de águas pluviais, transporte, detenção ou retenção para o amortecimento de vazões de cheias, tratamento e disposição final das águas pluviais drenadas, contempladas a limpeza e a fiscalização preventiva das redes; (Redação pela Lei nº 14.026, de 2020) (BRASIL, 2007).

Interessante pontuar algumas justificativas levadas a efeito por ocasião da apresentação da exposição de motivos que acompanhou o Projeto de Lei nº 4.162/2019 (Lei nº 14.026/2020). Em ofício subscrito pelos então ministros de Estado da Economia, e do Desenvolvimento Regional, em 8 de junho de 2019, foi publicizada a lamentável precariedade no serviço público de saneamento ofertado pelo Brasil que, apesar de ser a nona economia do mundo, se encontrava na 123ª posição no ranking mundial de saneamento ambiental, com um déficit de 40,8 e 103,2 milhões de brasileiros sem acesso às infraestruturas de abastecimento de água e esgotamento sanitário, respectivamente (ANA, 2019).

Considerando o cenário deficitário, o legislador fixou metas audaciosas para buscar a universalização dos serviços de saneamento no Brasil. O novo texto prevê

expressamente que os contratos de prestação dos serviços públicos de saneamento básico deverão definir metas de universalização que garantam o atendimento de 99% (noventa e nove por cento) da população com água potável e de 90% (noventa por cento) da população com coleta e tratamento de esgotos até 31 de dezembro de 2033, assim como metas quantitativas de não intermitência do abastecimento, de redução de perdas e de melhoria dos processos de tratamento (BRASIL, 2020).

Uma das alterações encampadas pelo novo marco legal que merece destaque é o estímulo à concorrência entre a iniciativa privada para permitir o aumento gradual da desestatização do setor. Os titulares dos serviços (estados e municípios), devem celebrar contratos de concessão, mediante licitação, para apresentação de serviços públicos de saneamento básico, nos quais o vencedor não deve ser parte integrante da administração do titular. Na prática, acaba com os contratos automáticos, em que se permitia às companhias estaduais prestarem serviços de água e esgoto sem concorrência direta (ALVES DE LIMA, 2022).

Os serviços de saneamento básico são formulados a partir de uma visão integrada dos quatro componentes definidos por lei, bem como sua articulação com políticas de desenvolvimento urbano e regional de promoção da saúde, habitação, combate à pobreza, proteção ambiental, recursos hídricos, destinadas à melhoria da qualidade de vida, e que tenha como fator determinante o saneamento básico (SNIS, 2023).

O Sistema Nacional de Informações sobre o Saneamento (SNIS), vinculado à Secretaria Nacional de Saneamento do Ministério do Desenvolvimento Regional (SNS/MDR), é responsável por coletar dados junto aos municípios e prestadoras de serviços de saneamento básico de todo o país. As informações e indicadores são consolidadas em três módulos e diagnósticos anuais: água e esgoto (desde 1995), manejo de resíduos sólidos urbanos (desde 2002) e drenagem e manejo das águas pluviais urbanas (desde 2015). A consolidação dos dados permite avaliar a prestação de serviços, definir políticas, projetos e ações para qualificar a gestão, orientar atividades regulatórias, facilitar o controle social, ampliar e melhorar o atendimento à população, bem como, ajuda a identificar prioridades de investimentos e orientar aplicação de recursos públicos (SNIS, 2023).

Com isso, o SNIS se tornou fundamental para o planejamento e gestão do setor, formulação de políticas públicas, programas, definição e monitoramento de metas, atividade de regulação e fiscalização dos serviços tendo, inclusive, contribuído para a formatação da atual estrutura do marco legal do saneamento no Brasil. O acesso a seus dados é público, facilitando a transparência e interesse da população.

Atualmente, todo o processo é feito por meio de plataformas digitais (SNIS Web e SNIS-AP), com o intuito de incentivar a participação do maior número possível de municípios e prestadores de serviços no sistema, contribuindo na melhoria da gestão de água potável e tratamento de esgoto no Brasil.

## **Atuação do Brasil na gestão da água e saneamento frente ao ODS 6**

Em 2018, o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) divulgou um relatório com as metas brasileiras e cronogramas de trabalho para o desenvolvimento e aplicação das ações da Agenda 2030. Através de eixos estratégicos, foi realizada a

divisão de atividades, linhas de frente dos trabalhos e órgãos e setores que seriam responsáveis pela execução e fiscalização das atividades.

Para a construção dos parâmetros de análise e divulgação dos dados, o IPEA utiliza alguns subsídios divulgados no relatório de ações da agenda 2030, publicado em 2018:

a) Percentual da população que utiliza fontes de água segura (Fontes: SNIS (MCidades), Censo (IBGE), PNAD (IBGE), Siságua/Vigiágua (MS); mensuração direta. Utilizar população total (urbana e rural) definida pelo IBGE; b) Percentual de domicílios rurais abastecidos por rede de distribuição e por poço ou nascente com água segura para o consumo humano por meio de canalização interna (Fontes: SNIS (MCidades), Censo (IBGE), PNAD (IBGE), Siságua/Vigiágua (MS); mensuração direta; c) Percentual de análises que apresentam *Escherichia Coli* na água distribuída em desacordo com o padrão de potabilidade (Portaria nº 2.914/11) (Fontes: SNIS (MCidades), Censo (IBGE), PNAD (IBGE), Siságua/Vigiágua (MS); mensuração direta; d) Percentual da população, total e por nível de renda, abastecida por sistema ou solução alternativa de água (Fontes: SNIS (MCidades), Censo (IBGE), PNAD (IBGE), Siságua/Vigiágua (MS); mensuração direta; e) Percentual da população que utiliza instalações sanitárias seguras; f) Número de pessoas em situação de vulnerabilidade que utilizam instalações sanitárias seguras; g) Percentual de esgoto coletado e adequadamente tratado (IPEA, 2019).

Os últimos dados divulgados pelo IPEA são de 2018, tendo como fonte a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio Contínua (PNAD). Essa pesquisa contém relatórios sobre a água potável gerenciada de forma segura, na qual se constata que 98,2% da população brasileira tinha acesso a esse serviço. Nesse período, apenas 60% dos brasileiros tinham acesso ao saneamento com instalações para higienização das mãos (IBGE, 2018). A proporção de esgoto tratado no Brasil tem aumentado lentamente, passando de 46% (2017) para 51,2% (2021) (SNIS, 2023).

A ONU Brasil tem atuado de forma constante nos objetivos do ODS, com o desenvolvimento de 251 iniciativas, em 2021, e 273, em 2022, as quais 60,4% foram consideradas âmbito nacional e 39,6% subnacional (estados e municípios). O estado do Pará desenvolveu o maior número de ações, seguido do Amazonas, enquanto Goiás e Mato Grosso do Sul foram os com menor quantidade de ações (ONU, 2023).

Conforme dados do SNIS disponibilizados em 2022, tendo como base 2021, 84,2% dos brasileiros possuem abastecimento de água potável, mas 35 milhões ainda não têm acesso a esse serviço (SNIS, 2023). Em relação à rede de esgoto nesse período, a proporção de domicílios atendidos representou 55,8% da população, mas 100 milhões ainda não contam com o serviço.

Segundo dados da ONU (2023), o valor investido em 2022 no ODS 6 pelo país foi de 7,7 milhões de dólares, mas, em 2021, alcançou 11,4 milhões. Já na Paz, Justiça e Instituições Eficazes (ODS 16), o investimento chegou aos 30,3 milhões de dólares e na Energia Limpa e Acessível (ODS 7), não houve investimento no ano de 2022.

Nas ações de desenvolvimento sustentável realizadas pelo Brasil em 2022, 6,2% foram concluídas, 4,4% estão em fase de finalização, 88,3% seguem sendo implementadas e 1,1% foram suspensas ou canceladas (ONU, 2023).

Dentre as ações de gestão sustentável, foi dado ênfase, principalmente na Amazônia e região semiárida, com fornecimento de água e saneamento básico a nove milhões de pessoas, e realizadas melhorias em 500 escolas que beneficiaram 160 mil crianças (ONU, 2023).

As informações sobre acesso da população brasileira à água potável veiculada pelos órgãos governamentais apresentam certas discrepâncias (Tabela 1), como ausência de dados ou defasagem, principalmente os do IBGE que são fornecidas pela Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio Contínua, de 2019. Além disso, dados fornecidos pelo IPEA e PNAD são os mesmos. Somente o SNIS traz informações atualizadas e que são replicadas pelo Trata Brasil e ANA.

Tabela 1. Percentual da população brasileira que possui acesso à água potável.

| Órgãos | Água Potável |      |      |      |      |
|--------|--------------|------|------|------|------|
|        | 2017         | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 |
| IBGE   | -            | -    | 85,5 | -    | -    |
| SNIS   | 83,5         | 83,6 | 83,7 | 84,1 | 84,2 |
| PNAD   | 96,9         | 97,2 | 97,4 | -    | -    |

Fonte: de autoria própria

Também foram observadas divergências no percentual da população brasileira com acesso a esgotamento sanitário entre os órgãos consultados. A última informação disponível com base no ano de 2021 (Tabela 2), quando 55,8% da população possuía acesso ao serviço, mas apenas 43% do esgoto era coletado e tratado e 12% era depositado pelos domicílios em fossas sépticas.

Tabela 2. Percentual da população brasileira que possui acesso a esgotamento sanitário.

| Órgãos | Esgotamento Sanitário |      |      |      |      |
|--------|-----------------------|------|------|------|------|
|        | 2017                  | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 |
| IBGE   | -                     | -    | 62,5 | -    | -    |
| SNIS   | 52,4                  | 53,2 | 54,1 | 55   | 55,8 |
| PNADC  | 59,5                  | 60   | -    | -    | -    |

Fonte: de autoria própria

## Considerações finais

Nunca na história da humanidade a busca por equilibrar as necessidades das pessoas, meio ambiente e economia foi tão importante. Embora a sustentabilidade tenha sido amplamente adotada por governos e empresas, o mundo, ainda segue avançando no rumo da insustentabilidade, principalmente pela dependência contínua de energia fóssil, aumento das emissões de gases de efeito estufa, erosão da biodiversidade, pobreza crescente, poluição dos mares, consumismo desenfreado e modismo perverso.

É provável que as soluções desses problemas, passem pela compreensão dos serviços ecossistêmicos que a Terra proporciona, refletindo sua importância na tomada de decisões em todos os níveis de governança. Essa governança, no tocante à água, deve ser pensada como o simples cumprimento dos compromissos assumidos pelas nações, de forma especial nos processos de produção de bens e serviços numa economia globalizada.

Dessa forma, uma longa caminhada frente à agenda 2030 e ODS 6 está apenas iniciando, com ações tímidas, se pensarmos no grande compromisso assumido - água e esgoto para todos - que devem ser implementados e acompanhados pela população.

As informações disponibilizadas pela ONU e órgãos governamentais, ressaltam a importância dos colegiados das Nações Unidas como instrumentos fiscalizadores do cumprimento das metas do ODS 6. Contudo, no Brasil, a falta de dados atualizados impossibilita uma análise adequada do andamento das ações internas frente às metas estabelecidas.

Os relatórios da ONU, com periodicidade anual, atuam como demonstrativos das ações que estão sendo desenvolvidas no país e dos recursos investidos nessas ações. Entretanto, ainda pendem de informações mais precisas sobre o reflexo dessas ações nas metas estabelecidas ou avanço frente ao compromisso firmado.

## REFERÊNCIAS

ALVES DE LIMA, J. R. *et al.* Saneamento Básico no Brasil e no Município de Sousa-Pb. Revista Foco (Interdisciplinary Studies Journal), [s. l.], v. 15, n. 4, p. 1–16, 2022. DOI 10.54751/revistafoco.v15n4-009. Disponível em: <https://search.ebscohost.com/login.aspx?direct=true&db=foh&AN=164093015&lang=pt-br&site=eds-live&scope=site>. Acesso em: 13 ago. 2023.

ANA, Agência Nacional de Águas. ODS 6 no Brasil: Visão da ANA sobre os indicadores. Brasília: Agência Nacional de Águas, 2019. 100 p.

BRASIL. Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981. Institui a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l6938compilada.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6938compilada.htm). Acesso em: 11 ago. 2023.

BRASIL. Lei nº 9.433, de 8 de janeiro de 1997. Institui a Política Nacional de Recursos Hídricos, cria o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, regulamenta o inciso XIX do art. 21 da Constituição Federal, e altera o art. 1º da Lei nº 8.001, de 13 de março de 1990, que modificou a Lei nº 7.990, de 28 de dezembro de 1989. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L9433.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9433.htm). Acesso em: 13 ago. 2023.

BRASIL. Lei nº 11.445, de 05 de janeiro de 2007. Estabelece as diretrizes nacionais para o saneamento básico. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2007/lei/l11445.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/l11445.htm). Acesso em: 13 ago. 2023.

BRASIL. Lei nº 14.026, de 15 de julho de 2020. Atualiza o marco legal do saneamento básico e altera a Lei nº 9.984, de 17 de julho de 2000. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2019-2022/2020/Lei/L14026.htm#art6](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2020/Lei/L14026.htm#art6). Acesso em: 13 ago. 2023.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. 1988. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm). Acesso em: 30 out. 2023.

DANIELI, A. *et. al.* A sustentabilidade dos recursos hídricos no Brasil e na Espanha. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2020.

FACHIN, Z; SILVA, D. Acesso à água potável: direito fundamental de sexta dimensão. 3. ed. Paraná: Editora Thoth, 2017.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Pesquisa nacional por amostra de domicílios contínua. Disponível em: [https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/media/com\\_mediaibge/arquivos/fd031c76b642dc0012eaa56c8ead7841.pdf](https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/media/com_mediaibge/arquivos/fd031c76b642dc0012eaa56c8ead7841.pdf). Acesso em: 31 ago. 2023.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Panorama Geral. 2023. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/panorama>. Acesso em: 18 out. 2023.

IPEA. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Indicadores brasileiros para os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável. 2018. Disponível em: <https://odsbrasil.gov.br/objetivo6/indicador611>. Acesso em: 04 ago. 2023.

IPEA. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. ODS 6: assegurar a disponibilidade e gestão sustentável da água e saneamento para todas e todos. Brasília: Livraria Ipea, 2019. 40 p. Disponível em: [https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/190524\\_cadernos\\_ODS\\_objetivo\\_6.pdf](https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/190524_cadernos_ODS_objetivo_6.pdf). Acesso em: 30 out. 2023.

ONU Brasil. Consumo vampírico está esgotando a água no mundo, afirma secretário-geral da ONU, 2023. Disponível em <https://brasil.un.org/pt-br/224386-consumo-vamp%C3%ADrico-est%C3%A1-esgotando-%C3%A1-gua-no-mundo-afirma-secret%C3%A1rio-geral-da-onu>. Acesso em: 31 ago. 2023.

ONU, Brasil. Relatório Anual - 2022. 2023. Disponível em: [https://brasil.un.org/sites/default/files/2023-03/ONU\\_Brasil\\_Relatorio\\_Anual\\_2022.pdf](https://brasil.un.org/sites/default/files/2023-03/ONU_Brasil_Relatorio_Anual_2022.pdf). Acesso em: 30 out. 2023.

ONU, Brasil. 25% da população mundial não tem acesso a água potável, alerta ONU. 2022. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/204766-25-da-popula%C3%A7%C3%A3o-mundial-n%C3%A3o-tem-acesso-%C3%A1-gua-pot%C3%A1vel-alerta-onu>. Acesso em: 30 out. 2023.

ONU, Brasil. As Nações Unidas no Brasil. 2023. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/about/about-the-un>. Acesso em: 01 ago. 2023.

ONU, Brasil. ODS no Brasil. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/sdgs>. Acesso em: 14 ago. 2023.

ONU Portugal. (org.). Água. 2022. Disponível em: <https://unric.org/pt/agua/>. Acesso em: 30 out. 2023.

RENATA ANDRADA PEÑA. Wwf (org.). Dia Mundial da Água: devemos repensar nossas ações se quisermos um Brasil com água para todos nos próximos anos. 2019. Disponível em: <https://www.wwf.org.br/?70322/Dia-Mundial-da-gua>. Acesso em: 18 out. 2023.

SNIS. Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento 2021. 2022. Disponível em: <https://www.gov.br/mdr/pt-br/assuntos/saneamento/snis/painel>. Acesso em: 14 ago. 2023.

SNIS. Abastecimento de água. 2022. Disponível em: <https://www.gov.br/mdr/pt-br/assuntos/saneamento/snis/painel/ab>. Acesso em: 14 ago. 2023.

SNIS. Esgotamento Sanitário. 2022. Disponível em: <https://www.gov.br/mdr/pt-br/assuntos/saneamento/snis/painel/es>. Acesso em: 14 ago. 2023.

SNIS, Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento. 2023. Diagnóstico temático de água e esgoto. Disponível em: <https://www.gov.br/mdr/pt-br/assuntos/saneamento/snis>. Acesso em: 13 ago. 2023.

SNIS. Esgotamento Sanitário - Painel. 2023. Ministério das Cidades. Disponível em: <https://www.gov.br/cidades/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/saneamento/snis/painel/es>. Acesso em: 30 out. 2023.

TRATA BRASIL. Ranking do Saneamento 2023. Disponível em: <https://tratabrasil.org.br/wp-content/uploads/2023/03/Resumo-Executivo-digital-FINAL.pdf>. Acesso em 17 ago 2023

TRATA BRASIL. Ranking do Saneamento 2023. Disponível em: <https://tratabrasil.org.br/wp-content/uploads/2023/03/Resumo-Executivo-digital-FINAL.pdf>. Acesso em: 17 ago. 2023.



Autor: Vanessa Lima  
Nome da obra: Praia do pintor  
Dimensões: 20x 30  
Técnica: óleo sobre tela

# COMO A FOLHA DE S. PAULO UTILIZOU AS FONTES PÚBLICAS DE INFORMAÇÃO DURANTE A COBERTURA DO VAZAMENTO DE PETRÓLEO NO NORDESTE

DOI: <https://doi.org/10.22533/at.ed.3172405036>

Maria Eduarda Macedo Câmara<sup>14</sup>

Carlos Roberto Praxedes dos Santos<sup>15</sup>

## Introdução

O maior vazamento de petróleo cru do Atlântico Sul começou a ser detectado no dia 30 de agosto de 2019, nas praias do Estado da Paraíba. Trata-se, até hoje, de uma das maiores tragédias ambientais do Brasil. Cerca de 5 mil toneladas de petróleo foram retiradas das praias da região Nordeste durante um período de quase dois meses.

As investigações da Polícia Federal sobre as causas da tragédia duraram dois anos e meio e apontaram que o responsável pelo crime ambiental havia sido um navio de origem grega. Cerca de R\$ 188 milhões foram gastos pelos poderes públicos municipais, estaduais e federal, para limpar as praias atingidas pelo petróleo. As manchas chegaram a cerca de mil localidades dos nove estados nordestinos: Alagoas, Bahia, Ceará, Maranhão, Paraíba, Pernambuco, Piauí, Rio Grande do Norte e Sergipe, além dos estados do Espírito Santo e do Rio de Janeiro, na região Sudeste.

Moradores dos municípios atingidos pelo desastre foram determinantes para a rapidez na limpeza das praias e trabalharam de forma voluntária a fim de minimizar os danos, muito antes da intervenção dos poderes públicos. Enquanto isso, técnicos de vários órgãos como o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama), tentavam identificar de onde vinha o petróleo e, num primeiro momento, investigavam se realmente se tratava de petróleo. Considerava-se, inclusive, que poderia ter ocorrido um naufrágio em águas internacionais. O governo brasileiro à época considerou que o petróleo poderia ser de origem venezuelana. Sistemas de satélite foram utilizados para traçar as rotas de todos os navios que teriam cruzado o Atlântico Sul. Estudiosos de várias áreas contribuíram para a resolução do caso.

A empresa proprietária do navio, seus proprietários, o comandante da embarcação e o chefe de máquinas foram indiciados pela prática dos crimes de poluição, descumprimento de obrigação ambiental e dano a unidades de conservação, conforme artigos 40, 54 e 68 da Lei 9.605 de 1998. Porém, os dados sobre esses responsáveis foram mantidos em sigilo pela Polícia Federal.

O presente capítulo investiga quais fontes públicas foram ouvidas pela Folha de S. Paulo na cobertura ambiental do derramamento de petróleo no Nordeste, um caso que gerou ampla repercussão no Brasil e no mundo. A pesquisa averigua as notícias publicadas durante o período de uma semana, no final do mês de outubro de 2019.

<sup>14</sup> Acadêmica no curso de Jornalismo da Universidade do Vale do Itajaí. [macedo.mariaeduardacamara@gmail.com](mailto:macedo.mariaeduardacamara@gmail.com)

<sup>15</sup> Professor no curso de Jornalismo e no Programa de Mestrado em Gestão de Políticas Públicas da Universidade do Vale do Itajaí. [carlospraxedes@gmail.com](mailto:carlospraxedes@gmail.com)

Entre os procedimentos metodológicos deste trabalho, destaca-se, em um primeiro momento, a pesquisa bibliográfica, tanto na questão das fontes jornalísticas, com a utilização de autores como Lage (2006), Schmitz (2011), Oliveira (2020), bem como a respeito do jornalismo ambiental, em autores como Bueno (2007), França (2011), Barboza e Prado (2007). Em um segundo momento, esta pesquisa se utiliza da análise de conteúdo com base em Herscovitz (2007). A ideia de que a análise de conteúdo é um método eficiente e replicável que serve para avaliar um grande volume de informação manifesta cujas palavras, frases, parágrafos, imagens ou sons podem ser reduzidos a categorias baseadas em regras explícitas, previamente definidas” (HERSCOVITZ, 2007, p. 125).

Para a produção da análise, o veículo escolhido foi a Folha de S. Paulo, pois, de acordo com o Instituto Verificador de Comunicação (IVC), o veículo teve o maior número de visualizações de páginas entre os dias 1º e 31 de outubro de 2019 - exatamente as datas desta pesquisa -, com 206 milhões de visualizações, superando O Globo, Extra, Estado de São Paulo, O Dia e outros.

Na primeira etapa, foram selecionados todos os conteúdos jornalísticos publicados pela Folha de S. Paulo entre os dias 23 e 29 de outubro de 2019 a respeito do tema, sendo automaticamente descartados artigos de opinião e colunas. Após esta etapa, restaram 13 notícias factuais.

A pesquisa analisou as notícias por meio de classificações, considerando as definições apresentadas no presente artigo por Lage (2006): fontes oficiais, independentes, experts e testemunhas. A classificação de fontes primárias e secundárias foi desconsiderada da análise, visto que ambas tratam da parte da pauta para produção da notícia, o que não foi possível verificar.

## **Jornalismo ambiental**

O jornalismo ambiental, uma das especialidades do jornalismo, existe desde 1968 com a primeira sociedade, criada em Paris, segundo Barboza e Prado (2007). Mas a principal, em âmbito mundial, é a Sociedade de Jornalistas de Meio Ambiente dos Estados Unidos, a *Society of Environmental Journalists*, criada em 1990 (BARBOZA; PRADO, 2007, p. 15). No Brasil, após 30 anos, em 1998, foi fundada a Rede Brasileira de Jornalismo Ambiental, uma entidade iniciada pelos jornalistas Roberto Villar Belmonte e João Batista Santa Fé Aguiar, segundo informa Trigueiro (2003 *apud* BARBOZA; PRADO, 2007, p. 15). A cobertura do jornalismo ambiental pode apresentar dois tipos, segundo Girardi et al. (2018, p. 18), “uma feita por jornalistas que demonstram conhecimento quanto ao tema e outra feita por jornalistas que tratam o assunto de maneira mais fria ou burocrática, sem envolvimento”.

Para que uma reportagem seja considerada Jornalismo Ambiental deve apresentar algumas das seguintes características: mostrar uma visão sistêmica dos fatos; dar conta da complexidade dos eventos ambientais; contemplar a diversidade dos saberes e não ser refém de fontes oficiais; defender a biodiversidade e a vida em sua plenitude, o que significa deixar de ser imparcial; assumir seu papel educativo, cidadão e transformador (GIRARDI et al., 2018, p.19).

Segundo Bahia (1990 *apud* BARBOZA; PRADO 2007) e França (2011), o jornalista deve se especializar com algo maior do que apenas um diploma da faculdade. “Ele deve

ter formação científica, experiência de laboratório e contato com literatura técnica” (BAHIA, 1990 *apud* BARBOZA; PRADO, 2007, p. 15). “Uma das dificuldades do jornalismo ambiental [...] recai na formação [...] necessita-se de um conhecimento aprofundado de meio ambiente, ecologia, desenvolvimento sustentável, entre outros” (FRANÇA, 2011, p. 17). A primeira vez que se precisou de jornalistas ambientais especializados no Brasil foi em 1992, na Eco 92. O evento foi considerado o maior encontro até então para discussões de problemas ambientais, denominada Conferência Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, realizada no Rio de Janeiro, conforme detalham Barboza e Prado (2007). Ainda segundo as autoras, nunca se precisou tanto de jornalistas especializados como neste evento mundial. Havia dificuldade para preencher as vagas abertas pela falta de profissionais do jornalismo ambiental. “Os veículos de comunicação responderam rápido à demanda por notícias desse novo filão, o meio ambiente” (TRIGUEIRO, 2003 *apud* BARBOZA; PRADO, 2007, p. 17). Segundo Pereira Junior (2006), o desafio do repórter é encontrar evidências soterradas em camadas de versões, procurar certezas em situações de incertezas.

O jornalista ambiental quebra o dogma da imparcialidade, tão propalada e discutida nos cursos de comunicação, ao tomar partido em favor da sustentabilidade, do uso racional dos recursos naturais, do equilíbrio que deve reger as relações do homem com a natureza, do transporte coletivo, da energia limpa, dos três erres do lixo — reduzir, reutilizar e reciclar — e de tudo aquilo que remete à ideia de um novo modelo de civilização que não seja predatória e suicida (TRIGUEIRO, 2003 *apud* BARBOZA; PRADO, 2007, p. 17).

Ademais, conforme Bueno (2007), são três funções básicas do jornalismo ambiental: informativa, pedagógica e política. A primeira função diz a respeito, ainda segundo o autor, da necessidade em ser informado sobre os principais temas que abrangem as questões ambientais, como o impacto de determinadas posturas, processos da poluição do ar e água, por exemplo, e, ainda, modelos que privilegiam o desenvolvimento a qualquer custo. O autor expõe também sobre a segunda função que trata da explicação das causas e soluções dos problemas. “Deve-se considerar meio ambiente, jornalismo ambiental e educação ambiental como três eixos de interdisciplinaridade visando o desenvolvimento das habilidades e a modificação das atitudes dos cidadãos em relação ao meio ambiente” (FRANÇA, 2011, p. 18). A terceira função, política, é apresentada, segundo Bueno (2007), com o sentido amplo e não somente partidário. “A função tem a ver com os interesses de determinadas empresas e setores que, recorrentemente, têm penalizado o meio ambiente para favorecer os seus negócios” (BUENO, 2007, p. 36). Incorpora-se também à ação dos governantes que, por omissão ou comprometimento com os interesses empresariais, não elaboram políticas públicas para este fim, conforme Bueno (2007).

Beling Loose e Camana (2015) relatam que outra visão de desafio imposto pela contemporaneidade é a união de pluralidade de fontes. As autoras defendem que não é somente pela fonte oficial - campos político, econômico ou científico - o caminho para elaboração da notícia, mas por outros campos de conhecimento, junto com a incorporação de saberes populares. “Ao fornecer uma mediação com abordagens fragmentadas, os jornalistas não contribuem para melhorar a compreensão do público sobre o significado da interconexão ecossistêmica” (COSTA; HOLANDA; KÄÄPÄ, 2022, p. 10). As autoras completam afirmando que a cobertura jornalística ambiental necessita de amplas perspectivas para melhor compreensão dos fatos. Para Collato e Ijuim (2022), o problema não é o uso de fontes técnicas, como biólogos, para completar a pauta, mas

quando a notícia trata de assuntos de interesses de comunidades tradicionais, ou que atingem diretamente a este público, e não há espaço para essas pessoas expressarem suas opiniões ou indignações. “Os impactos no convívio social, a perda de lugares históricos e culturais de significação [...] as perdas na memória afetiva coletiva daquela comunidade não podem ser retratadas pelo especialista” (COLLATO; IJUIM, 2022, p. 10).

O pluralismo nem sempre é alcançado, afirmam Costa, Holanda e Kääpä (2022). “A cobertura de temas ambientais, que têm ramificações econômicas, políticas, sociológicas e de saúde pública, é uma atividade complexa” (NELSON, 1994 *apud* BELMONTE, 2017, p. 117). De acordo com Beling Loose e Camana (2015), o jornalismo ambiental pode auxiliar na compreensão de todo o cenário, apresentando os interesses que envolvem a construção dos riscos, já que possui uma leitura ampla. Entretanto, com a consequência da regulação econômica e política na área ambiental, o espaço midiático garantido para a cobertura ambiental é menor e, consequentemente, este fato entra em conflito com a “crescente necessidade dos jornalistas de contar histórias mais longas, complexas e mais aprofundadas” (COX, 2018 *apud* COSTA; HOLANDA; KÄÄPÄ, 2022, p. 3). Além disso, Beling Loose e Camana (2015) relatam que a cobertura complexa consegue apresentar diversos lados da história, e toda vez que o conhecimento científico ou técnico não permitir eliminar dúvidas ou apontar certezas, deve-se optar pela precaução, tendo em vista a possibilidade da irreversibilidade dos efeitos causados. Garcia (2006 *apud* BELMONTE, 2017) concorda e afirma que são quatro características em comum nas reportagens ambientais. São elas: noção de risco, temas associados a processos longos, incerteza científica e a complexidade técnica.

Como o saber ambiental, o Jornalismo Ambiental não é propriedade dos que detêm o monopólio da fala, mas deve estar, umbilicalmente, sintonizado com o pluralismo e a diversidade. O Jornalismo Ambiental deve potencializar o diálogo entre o catedrático e o pescador, entre o agrônomo, o trabalhador rural, o mateiro e o biólogo e não deve estigmatizar a sabedoria dos pajés. As fontes no jornalismo ambiental devem ser todos nós e sua missão será sempre compatibilizar visões, experiências e conhecimentos que possam contribuir para a relação sadia e duradoura entre o homem (e suas realizações) e o meio ambiente (BUENO, 2007, p. 36).

Ainda, o Jornalismo Ambiental é, antes de tudo, jornalismo e deve ter compromisso com o interesse público, com a ampliação do debate. “Não pode ser utilizado como porta-voz de segmentos da sociedade para legitimar poderes e privilégios” (BUENO, 2007, p. 36). O autor explica, sobre este assunto, que o jornalismo ambiental brasileiro tem se caracterizado por equívocos, que podem prejudicar o cumprimento das funções. Entre estes equívocos, Bueno nomeia o primeiro como síndrome do zoom ou do olhar vesgo, que está relacionado ao foco escolhido para a cobertura. “A redução da cobertura ambiental a um olhar tem sido um terreno fértil para leituras particulares e negativamente comprometidas sobre a questão ambiental” (BUENO, 2007, p. 37).

## **Fontes e Jornalismo declaratório**

O uso de fontes em conteúdos jornalísticos é imprescindível, como afirma Lage (2006). Trata-se de personagens, conforme classifica o autor, que estão envolvidos no assunto e podem prestar informações. Schmitz (2011) concorda ao afirmar que a maioria das informações jornalísticas advêm de organizações ou personagens que testemunham ou participam de eventos e fatos de interesse da mídia. “O mundo moderno obri-

ga o jornalista a produzir notícias que não presencia nem entende” (SCHMITZ, 2011, p. 9). Para Lage (2006), é papel fundamental do repórter selecionar e questionar essas fontes, colher dados e depoimentos, situá-los em algum contexto e processá-los de acordo com técnicas jornalísticas. Ao utilizar o termo selecionar, fala-se sobre o recorte da notícia que o jornalista passará ao público, pois um jornal constrói credibilidade dando visibilidade a determinados acontecimentos e pessoas, delimitando o mundo dos fatos a que o cidadão deve ter acesso. Sendo assim, para o autor, o discurso jornalístico consolida-se como organizador de uma agenda do que deve ser conhecido e ter credibilidade.

Ao reconstruir a sociedade simbolicamente, dia a dia, a atividade jornalística escolhe valores e visões de mundo que devam ter visibilidade, mas fala da aparência do mundo, não assume o papel de esgotar qualquer questão ou de abordá-la à exaustão. Entretanto, como uma forma de a sociedade conhecer e reconhecer a si mesma, é primordial que a busca pela informação mais completa e plural permaneça no horizonte do jornalista como meta permanente (DALMASO, 2002, p. 3).

Em um primeiro momento, até meados do século XX, os personagens ou fontes de informação não eram treinadas para desempenhar esse papel, segundo Lage (2006). No entanto, após a Segunda Guerra Mundial, as assessorias começaram a ter mais destaque, aponta o autor. Ele afirma, ainda, que a transformação gerou desconfiância, pois os jornalistas acreditavam que isto limitaria o movimento da classe. Ainda conforme Lage (2006), a guerra da informação é, em várias áreas, uma guerra de assessorias. Schmitz (2011) afirma que as fontes, por interesse próprio, tratam de informar a sociedade sobre as suas ações ou impedir que se espalhe uma versão inconveniente. “O jornalista, no papel de selecionador, considera se o fato é notícia ou não, ou seja, se interessa ou não ao seu público e vê as fontes como colaboradoras da produção jornalística” (SCHMITZ, 2011, p. 14).

Fontes de notícias são pessoas, bancos de dados, arquivos públicos, que possam vir a contribuir com informações para uma matéria jornalística. Desta forma, Lage (2006) classifica as fontes em: oficiais, oficiosas e independentes; ou seja, aquelas fontes que fazem parte de instituições mantidas pelo Estado ou, no último caso, aquelas que não possuem relação alguma com essas formas de poder. “A fonte oficial é a preferida da mídia, pois emite informação ao cidadão e trata essencialmente do interesse público, embora possa falsear a realidade, para preservar seus interesses” (SCHMITZ, 2011, p. 25). A segunda classificação, para Lage (2006), são as de fontes primárias e secundárias, sendo as primárias aquelas em que o jornalista se baseia para informar dados na notícia e a secundária é utilizada antes da publicação, ainda em fase de pesquisa e montagem de pauta. A última classificação do autor é a de testemunhas e experts. Lage (2006) relata que o testemunho possui um caráter emotivo e é utilizado para notícias que o jornalista deseja exprimir o sentimento de um acontecimento através de um real depoimento, enquanto os experts são as fontes utilizadas para que haja uma segunda opinião sobre determinado fenômeno, geralmente são buscadas como uma fonte secundária.

Segundo Schmitz (2011), os jornalistas possuem a menor confiança em fontes populares e maior confiança em fontes especializadas. O grau de confiança não está atrelado à verdade ou mentira. A fonte coopera com a mídia para ser aceita socialmente e o jornalista é cético por natureza e técnica.

O trabalho do editor selecionador segue um automatismo de classificação, de um senso prático baseado na experiência de hierarquizar rapidamente o turbilhão de informações. Ao selecionar as notícias, ele também faz uma depuração das fontes e das suas ações. Dá prioridade àquelas fontes que mantêm uma relação regular e proximidade geográfica; antecipam e agilizam o acesso à informação (produtividade); transmitem credibilidade e confiança; têm autonomia, autoridade e garantem o que declaram, bem como aquelas que são respeitadas e articuladas (SCHMITZ, 2011, p. 13).

“É de ofício do jornalista duvidar sempre, e da cultura jornalística tratar as fontes como interfaces suspeitas como, por exemplo, nos manuais de redação, que orientam os jornalistas a olhar as fontes com desconfiança” (CHAPARRO, 2009 *apud* SCHMITZ, 2011, p. 10). Por outro lado, para Colling e Rubim (2007), o jornalista apenas tem a tarefa de coletar as declarações de fontes, sem preocupação em saber se as informações são verdadeiras ou não. Neste âmbito, o jornalismo declaratório, termo ainda novo na área da comunicação, começou a ser debatido por estudiosos e profissionais do meio. De acordo com Oliveira (2020), o jornalismo é feito com base em declarações, ou seja, o reflexo desta declaração refere-se a outro campo de estudo. O autor baseou seu estudo a partir de uma fala feita em 2011, pelo jornalista Caco Barcelos, durante o programa Em Pauta, de GloboNews. Na ocasião, o jornalista da TV Globo apontou como um problema o jornalismo declaratório ao perceber que outros colegas de profissão apoiam-se somente em declarações sem que seja realizado o princípio básico do jornalismo: a apuração. Porém, independente do reflexo das declarações, a relação entre jornalista e sociedade deve prevalecer.

O processamento mental da informação do que é dito ou do que acontece, a sua inserção em um contexto e a produção de uma nova mensagem, que será levada ao público a partir de uma estimativa sobre o tempo de informação de que esse público precisa ou qual quer receber. Em suma, o repórter deve, além de traduzir, deve confrontar as diferentes perspectivas e selecionar fatos e versões que permitam ao leitor orientar-se diante da realidade (LAGE, 2006, p. 22).

Sponholz (2009) completa afirmando que uma declaração descritiva não é necessariamente verdadeira, ou seja, nem sempre corresponde à realidade. “Para tornar isto claro, a declaração ‘a casa está pegando fogo’ pode ser falsa” (SPONHOLZ, 2009, p. 59). Nesse sentido, cabe ao jornalista questionar, selecionar e apurar determinada informação advinda de uma fonte para, então, publicar a notícia.

## **Análise de dados**

### **Notícias de 23 de outubro de 2019**

No primeiro dia da semana analisada, 23 de outubro de 2019, foram selecionadas as seguintes notícias: notícia 1- intitulada como “Marinha investiga cerca de 30 navios e ‘dark ships’ na busca por origem de óleo”<sup>16</sup>, a notícia foi classificada pela pesquisa na função política do jornalismo ambiental, segundo Bueno (2007), e foram encontradas 4 (quatro) fontes. A notícia 2 é intitulada “Praias são liberadas em Morro de São Paulo após retirada de 1,5 toneladas de óleo”<sup>17</sup>, foi classificada na função informativa e contou

<sup>16</sup> Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/ambiente/2019/10/marinha-investiga-cerca-de-30-navios-e-dark-ships-na-busca-por-origem-de-oleo.shtml> Acesso em 11 mai. 2023.

<sup>17</sup> Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/ambiente/2019/10/praias-sao-liberadas-em-morro-de-sao-paulo-apos-retirada-de-15-tonelada-de-oleo.shtml> Acesso em: 11 mai. 2023.

com 1 (uma) fonte. A notícia 3, com o título “Pescadores de praias com óleo ocupam sede do Ibama na Bahia”<sup>18</sup>, foi classificada na função informativa, e também contou com 1 (uma) fonte. A notícia 4 recebeu o título “Greenpeace derrama óleo no Palácio do Planalto em ato contra as manchas de petróleo no Nordeste”<sup>19</sup> e foi classificada na função política, além de contar com 5 (cinco) fontes.

### **Notícias de 24 de outubro de 2019**

Já no segundo dia, foram selecionadas 2 (duas) notícias. A notícia 5 foi intitulada “Salles usa imagem antiga para insinuar que Greenpeace seria culpado por óleo no NE”<sup>20</sup>, sendo classificada na função política. A notícia 6, intitulada “Sem Bolsonaro, Alcolumbre abre caminho para ampliar benefícios a pescadores do NE”<sup>21</sup>, também foi considerada na função política. Cada uma utilizou 3 (três) fontes.

### **Notícias de 25 de outubro de 2019**

No terceiro dia da semana analisada, outras duas notícias foram selecionadas. A notícia 7, intitulada “Ministério Público do TCU pede apuração da conduta do governo em vazamento de óleo”<sup>22</sup>, classificada na função política, foi baseada em 1 (uma) fonte. A notícia 8, com o título “Sem informar critérios, ministro do Turismo diz que praias estão aptas para banho”<sup>23</sup>, foi considerada, também, como uma função política, sendo utilizado 7 (sete) fontes.

### **Notícias de 27 de outubro de 2019**

No quinto dia da semana analisada, um texto foi selecionado. A notícia 9, intitulada “Exército começa a reforçar limpeza de óleo em praias de Sergipe”<sup>24</sup>, foi classificada na função informativa e reúne 4 (quatro) fontes.

### **Notícias de 28 de outubro de 2019**

No sexto dia também foi selecionada uma notícia. A notícia 10, intitulada “Procuradoria recorre ao TRF-5 e alega que União ainda não atingiu plano de contenção de óleo”<sup>25</sup>, foi classificada na função política e utilizou 1 (uma) fonte.

---

18 Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/ambiente/2019/10/pescadores-de-praias-com-oleo-ocupam-sede-do-ibama-na-bahia.shtml> Acesso em: 11 mai. 2023.

19 Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/ambiente/2019/10/greenpeace-derrama-oleo-no-palacio-do-planalto-em-ato-contra-manchas-de-petroleo-no-nordeste.shtml> Acesso em: 11 mai. 2023.

20 Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/ambiente/2019/10/salles-usa-imagem-antiga-para-insinuar-que-greenpeace-seria-culpado-por-oleo-no-ne.shtml> Acesso em: 11 mai. 2023.

21 Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/ambiente/2019/10/sem-bolsonaro-alcolumbre-abre-caminho-para-ampliar-beneficio-a-pescadores-do-ne.shtml> Acesso em: 12 mai. 2023.

22 Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/ambiente/2019/10/ministerio-publico-do-tcu-pede-apuracao-da-conduta-do-governo-em-vazamento-de-oleo.shtml> Acesso em: 12 mai. 2023.

23 Disponível em: <https://shre.ink/HXGp> Acesso em: 12 mai. 2023.

24 Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2019/10/exercito-comeca-a-reforcar-limpeza-de-oleo-em-praias-de-sergipe.shtml> Acesso em: 12 mai. 2023.

25 Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/ambiente/2019/10/procuradoria-recorre-ao-trf-5-e-alega-que-uniao-ainda-nao-acionou-plano-de-contencao-de-oleo.shtml> Acesso em: 12 mai. 2023.

## Notícias de 29 de outubro de 2019

No último dia da semana analisada foram selecionadas 3 (três) notícias. A notícia 11, que leva o título “Óleo atinge cidades dentro da região de Abrolhos, no sul da Bahia”<sup>26</sup>, foi classificada na função informativa e utilizou 1 (uma) fonte. A notícia 12, intitulada “Governo faz tudo o que lhe cabe para limpar praias, diz ministro de Minas e Energia”<sup>27</sup>, e a notícia 13, intitulada “Não se sabe se poluição com óleo em praias está perto do fim, diz ministro da Defesa”<sup>28</sup>, foram classificadas na função política e utilizadas, cada, 3 fontes.

Tabela 1: classificação das notícias em data, função do jornalismo ambiental e quantidade de fontes.

|    | Notícias                                                                                        | Data       | Função      | Fontes |
|----|-------------------------------------------------------------------------------------------------|------------|-------------|--------|
| 1  | Marinha investiga cerca de 30 navios e "dark ships" na busca por origem de óleo                 | 23/10/2019 | Política    | 4      |
| 2  | Praias são liberadas em Morro de São Paulo após retirada de 1,5 toneladas de óleo               | 23/10/2019 | Informativa | 1      |
| 3  | Pescadores de praias com óleo ocupam sede do Ibama na Bahia                                     | 23/10/2019 | Política    | 1      |
| 4  | Greenpeace derrama óleo no Palácio do Planalto em ato contra as manchas de petróleo no Nordeste | 23/10/2019 | Política    | 5      |
| 5  | Salles usa imagem antiga para insinuar que Greenpeace seria culpado por óleo no NE              | 24/10/2019 | Política    | 3      |
| 6  | Sem Bolsonaro, Alcolumbre abre caminho para ampliar benefícios a pescadores do NE               | 24/10/2019 | Política    | 3      |
| 7  | Ministério Público do TCU pede apuração da conduta do governo em vazamento de óleo              | 25/10/2019 | Política    | 1      |
| 8  | Sem informar critérios, ministro do Turismo diz que praias estão aptas para banho               | 25/10/2019 | Política    | 7      |
| 9  | Exército começa a reforçar limpeza de óleo em praias de Sergipe                                 | 27/10/2019 | Informativa | 4      |
| 10 | Procuradoria recorre ao TRF-5 e alega que União ainda não acionou plano de contenção de óleo    | 28/10/2019 | Política    | 1      |
| 11 | Óleo atinge cidades dentro da região de Abrolhos, no sul da Bahia                               | 29/10/2019 | Informativa | 1      |
| 12 | Governo faz tudo o que lhe cabe para limpar praias, diz ministro de Minas e Energia             | 29/10/2019 | Política    | 3      |
| 13 | Não se sabe se poluição com óleo em praias está perto do fim, diz ministro da Defesa            | 29/10/2019 | Política    | 3      |

Fonte: elaborado pelos autores

## Análise qualitativa

A notícia 2, informativa, tem como objetivo repassar à população atualizações sobre a situação das praias. No corpo do texto apenas é informado a liberação da praia, junto com a quantidade de petróleo retirada, orientação por parte de órgãos públicos, um contexto geral da importância da praia e outros locais atingidos. Algumas das frases que comprovam esta análise são: “Interditadas desde a madrugada desta terça-feira (22) após a chegada de grandes manchas de óleo, praias de Morro de São Paulo, Garapuá e Boipeba, em Cairu (176 km de Salvador) foram liberadas ao público”, logo no primeiro parágrafo; e “Ao todo, foram recolhidas 1,5 toneladas de óleo nas quatro praias até às 13 (sic) desta terça [...]”, no terceiro parágrafo.

Enquanto na notícia 6 fica evidente o interesse político, em que há o comprometimento ou não de autoridades na situação ambiental vivenciada no país, no corpo do texto são informadas as medidas a serem tomadas, além de mostrar, de forma clara, a imparcialidade a favor do meio ambiente, um dos conceitos do jornalismo ambiental trazidos por Trigueiro (2003 *apud* BARBOZA; PRADO, 2007). É possível perceber este conceito em um dos parágrafos, ao afirmar que “Alcolumbre, na presidência da República até esta sexta-feira (25), tenta capitalizar politicamente no espaço deixado pelo presidente Jair Bolsonaro na crise do derramamento de óleo. O presidente interino foi o primeiro ocupante do cargo a ir até o Nordeste [...]”.

26 Disponível em: <https://shre.ink/HXSv> Acesso em: 12 mai. 2023.

27 Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/ambiente/2019/10/governo-esta-fazendo-tudo-o-que-lhe-compete-para-limpar-praias-diz-mme.shtml> Acesso em: 12 mai. 2023.

28 Disponível em: <https://shre.ink/HXS5> Acesso em: 12 mai. 2023.

A notícia 9, única classificada na editoria “Cotidiano” está entre uma das três notícias classificadas pela pesquisa como informativa, com o título “Exército começa a reforçar limpeza de óleo em praias do Sergipe”. No corpo do texto constam informações como: quantos militares atuam nas praias, convocação de mais homens, outras localidades em que eles já atuaram e quantidade de petróleo presente. Estas informações são comprovadas por meio de frases retiradas do texto, como: “Cerca de 50 militares atuaram em pontos de Aracaju, após uma avaliação e monitoramento da faixa de areia no dia anterior, segundo a prefeitura da cidade”, apresentada no primeiro parágrafo da notícia. Pela pesquisa tratar apenas de notícias factuais, não foi encontrado o conceito pedagógico, visto que este, geralmente, é apresentado em conteúdos jornalísticos não factuais.

Outra falha observada ao se analisar os conceitos do jornalismo ambiental é a falta de pluralidade nas notícias. É possível observar que as notícias analisadas, somente factuais, contam com a maior parte de fontes oficiais, seguindo a classificação de Lage (2006), ou seja, fontes relacionadas ao Estado. Das 37 fontes categorizadas, 32 correspondem a oficiais, 3 (três) correspondem a independentes e apenas 2 (duas) são consideradas experts. A pesquisa identificou que existe a pluralidade de fontes no total das 13 notícias da Folha de S. Paulo que foram analisadas, pois aparecem 37 delas. Porém, o conceito de jornalismo ambiental não preza pela quantidade, mas sim pela qualidade nas fontes, incluindo entre oficiais, independentes e outras.

Entre as fontes com maior repetição aparecem: ministro do Meio Ambiente e presidente interino, com a presença em 4 (quatro) notícias cada; seguidos do comandante de Operações Navais da Marinha, em 3 (três) textos. Em contraponto com os demais, as falas replicadas do então ministro do Meio Ambiente, Ricardo Salles, foram retiradas, na maioria, da rede social dele. Já as falas dos presidentes interinos Hamilton Mourão e Davi Alcolumbre advêm de entrevistas coletivas ou pronunciamentos.

Prefeituras, fontes relacionadas à Marinha, Agência Nacional do Petróleo, ministros, deputados, Ministério Público Federal, subprocurador-geral e secretários foram contabilizados nas fontes oficiais. De acordo com o conceito de Lage (2006), fontes utilizadas do Greenpeace, como a Diretora de Campanhas do Greenpeace no Brasil e a própria ONG, foram classificadas como independentes; bem como o Conselho Pastoral de Pescadores; a Associação para o Desenvolvimento Sustentável da Praia dos Carneiros (Adesc); e o Instituto Brasileiro do Petróleo. As 2 (duas) participações de fontes de outra categoria nas notícias analisadas foram de 2 (dois) biólogos, ou seja, experts, em textos diferentes. Não houve o registro de fontes testemunhas.

A afirmação de Schmitz (2011) de que as fontes oficiais são as preferidas da mídia pode ser comprovada durante a presente análise, em que fica evidente a maior quantidade de fontes oficiais. A prontidão e rapidez que estas fontes podem ser contactadas, além do interesse em emitir informação ao cidadão, podem ser fatores decisivos na escolha.

Gráfico 1: quantitativo das fontes



Fonte: Elaborado pelos autores

As notícias não apresentam um padrão no número de fontes. A notícia 3, “Pescadores de praias com óleo ocupam a sede do Ibama na Bahia”, conta com 1 (uma) fonte do Conselho Pastoral dos Pescadores, que menciona: “É uma situação gravíssima e o que vemos é um completo descaso. O governo federal tem atuado somente de maneira paliativa no combate ao óleo, fazendo a limpeza das praias”. Além disso, no corpo do texto também é apresentada uma citação indireta afirmando que o grupo divulgou uma carta aberta, assinada por 37 entidades, organizações não governamentais e grupos de pesquisa de universidades em que critica a falta de informação sobre a origem do petróleo.

Já a notícia 8, “Sem informar critérios, ministro do Turismo diz que praias estão aptas para banho”, conta com 5 (cinco) oficiais, 1 (uma) independente e 1 (uma) expert. Entre as fontes oficiais estão: ministro do Turismo, secretário de Turismo de Pernambuco, secretária estadual de Saúde, ministro do Meio Ambiente e comandante de Operações Navais da Marinha. A fonte independente é a Adesc, uma organização sem fins lucrativos voltada à preservação da praia pernambucana dos Carneiros, e a expert é uma bióloga do Instituto de Ciências Biológicas da Universidade Federal de Pernambuco (UPE). No corpo do texto, a fala das fontes oficiais se contradiz com a fala da fonte expert. O ministro do Turismo afirma que as praias estão próprias. O secretário de Turismo de Pernambuco concorda e, de forma indireta, é apresentado o seguinte trecho: “O secretário de Turismo de Pernambuco, Rodrigo Novais, chegou a interromper a resposta do ministro para tentar auxiliá-lo. Lembrou que o ministro de Saúde, Luiz Henrique Mandetta, tinha declarado nesta quinta-feira (24) que não haveria problemas em tomar banho de mar onde o óleo não estivesse visível. O governo de Pernambuco fez a mesma recomendação”.

Na parte em que é apresentada a visão da bióloga, consta o seguinte trecho: “Já a bióloga Mariana Guenther, professora do Instituto de Ciências Biológicas da UPE, alega que, mesmo sem mancha visível, as pessoas não devem entrar na água”. A partir desta notícia é possível analisar a importância de tratar o assunto da editoria Ambiental com a complexidade necessária, como afirmam Girardi et al. (2018), visto que afeta diretamente a vida das pessoas. Além disso, Schmitz (2011) também complementa a fala sobre fontes oficiais afirmando que elas podem “falsear a realidade para preservar seus interesses”.

Apesar das notícias factuais terem de ser mais rápidas entre o processo da produção até a publicação, as notícias classificadas na editoria Ambiental devem seguir princípios básicos do jornalismo ambiental, como a complexidade e a pluralidade de

fontes. Sendo assim, de acordo com estudos de Collato e Ijuim (2022), um problema encontrado na cobertura da Folha de S. Paulo é quanto a fontes testemunhas. Segundo as autoras, a notícia que trata de assuntos de interesses da comunidade deve apresentar falas diretas deste público. Na cobertura fica evidente a falta deste tipo de fonte, podendo ser comprovado que, durante a semana analisada, sendo observadas somente notícias factuais, não houve espaço para opinião ou indignação da comunidade local.

Uma das notícias que trata da complexidade é a 4, intitulada “Greenpeace derrama óleo no Palácio do Planalto em ato contra manchas de petróleo no Nordeste”. O texto, mesmo que factual, utiliza 5 (cinco) fontes e explica todo o acontecido de forma detalhada, utilizando o recurso de retransmissão em 1 (uma) ocasião. As fontes são: diretora de campanha do Greenpeace Brasil, presidente interino, ministro do Meio Ambiente, deputada federal e Ministério Público Federal. Entre os assuntos abordados, estão: protestos em Brasília, discussões em redes sociais, documentos que comprovam ser o maior desastre da história no litoral brasileiro em termos de extensão, a possível determinação de estado de emergência ambiental e as ações para remoção do petróleo. A retransmissão “Emergência ambiental” trata dos últimos dois assuntos. Já na notícia 7, “Ministério Público do TCU pede apuração da conduta do governo em vazamento de óleo”, é utilizada 1 (uma) fonte, o subprocurador-geral, e trata apenas do assunto retratado no título. O corpo do texto é feito com base no documento, com citações nele presentes.

É importante destacar que a pesquisa, ao se basear, de forma breve, nos estudos de Oliveira (2020) sobre jornalismo declaratório, em que uma notícia para ser considerada declaratória deve utilizar apenas de uma declaração como chamariz, percebe-se que durante a análise foi possível encontrar o recurso do jornalismo declaratório. Das 13 notícias analisadas, evidências que comprovam o uso de jornalismo declaratório aparecem em 5 (cinco) delas.

Uma das notícias em que o recurso foi utilizado é a 8, “Sem informar critérios, ministro do Turismo diz que praias estão aptas ao banho”. A notícia conta com 7 (sete) fontes já citadas nesta análise. Logo no primeiro parágrafo é encontrada a seguinte frase: “O ministro do Turismo, Marcelo Álvaro Antônio, declarou na tarde desta sexta-feira (25) [...]”. Ao final, ainda consta: “Ele não soube, porém, informar quais critérios utilizou para embasar a afirmação”. Por meio das falas citadas é possível perceber que a notícia foi publicada se baseando apenas na declaração da fonte principal. Ao longo do texto, entretanto, o jornalista utilizou-se de outras fontes, como 1 (uma) fonte expert, que discorda da afirmação feita pelo ministro.

Outra notícia em que é possível verificar a presença do recurso do jornalismo declaratório é a 12, intitulada “Governo faz tudo o que lhe cabe para limpar praias, diz ministro de Minas”. A notícia conta com 3 (três) fontes, sendo 2 (duas) oficiais, o ministro de Minas e Energia e o diretor geral da Agência Nacional de Petróleo, Gás e Biocombustíveis; e 1 (uma) fonte independente, o presidente do Instituto Brasileiro do Petróleo. De forma geral, a notícia conta com os primeiros seis parágrafos replicando falas do ministro, como ainda no primeiro: “O ministro de Minas e Energia, Bento Albuquerque, afirmou nesta terça-feira (29) que o governo está fazendo ‘tudo o que lhe compete’ para limpar praias do Nordeste atingidas”. Na frase, o uso de aspas demonstra que o fato principal da notícia é a declaração dada pela fonte. Após o primeiro parágrafo, outros 2 (dois) contam com aspas diretas. A notícia apresenta, ainda, outros seis parágrafos em que são utilizadas as 2 (duas) fontes restantes.

Em síntese, as notícias demonstram, com exceções, uma coerência quanto ao uso de conceitos do jornalismo ambiental, pois, das 13 notícias analisadas, apenas 1

(uma) fez parte de uma editoria diferente da “Ambiental”, presente na editoria “Cotidiano”. Durante uma semana, marcada por atos de protestos, a Folha de S. Paulo uniu informação e política, como deve ser apresentada a cobertura ambiental, segundo Bueno (2007). A pesquisa concluiu como notícias que utilizaram função informativa 3 (três) textos, sendo os outros 10 (dez) classificados com a função política da cobertura ambiental.

## **Considerações finais**

A pesquisa conclui que a Folha de S. Paulo utilizou uma quantidade superior de fontes oficiais em relação a fontes independentes, testemunhas e experts durante a produção de notícias factuais. Ao longo de uma semana, o leitor poderia interpretar o assunto muito mais pelo viés político do que ambiental.

Os veículos de imprensa devem ter o compromisso em manter a população informada utilizando das mais diversas formas e fontes. Ou seja, é possível concluir que a Folha de S. Paulo não pluralizou o debate de informações, focando, na maioria dos casos, em fontes oficiais. Tendo em vista a pouca informação por se tratar de um assunto complexo e, na ocasião, recente, o uso de fontes oficiais pode ser considerado arriscado, pois elas possuem, geralmente, interesses a defender e podem falsear a realidade, conforme exposto por Schmitz (2011). Considerando que as fontes experts se baseiam em ciência, ou seja, no que é fato, com a opção de escolha dos veículos, a pesquisa conclui que estas deveriam ter sido mais ouvidas, mantendo a pluralidade de fontes, com as oficiais sendo responsáveis diretamente pelas decisões que afetam a população.

Enquanto uma notícia que possui diversidade e pluralidade de fontes conta com um conteúdo mais crítico, com um contraponto da declaração de uma fonte oficial, outras que não possuem esse outro ponto de vista agem apenas como um alto-falante, replicando a declaração dada. Ou seja, outro ponto contrário aos princípios do jornalismo ambiental que, segundo Trigueiro (2003 *apud* BARBOZA; PRADO, 2007), trata de defender o meio ambiente.

Quanto ao uso demasiado de declarações é possível dizer que este é um recurso utilizado pela Folha de S. Paulo, citando, no título e no corpo do texto, falas publicadas em pronunciamentos e redes sociais. De acordo com o analisado, percebe-se que as notícias eram escritas com base em declarações, sem que houvesse um fato novo a ser divulgado aos leitores.

Esta pesquisa investigou a forma como a Folha de S. Paulo cobriu o derramamento de óleo no Nordeste, em 2019, sob o ponto de vista dos conceitos do jornalismo ambiental e a utilização das fontes de informação. Novas abordagens poderiam se ater a investigar a percepção dos jornalistas que apuram as informações no campo do jornalismo ambiental e como acontece o processo produtivo das pautas ambientais.

## REFERÊNCIAS

- BAHIA, J. *Jornal, História e Técnica: As técnicas do jornalismo*. 4. ed. São Paulo. Editora Ática S.A. 1990.
- BARBOZA, J. G.; PRADO, M. *Jornalismo ambiental: a rotina de trabalho de um jornalista ambiental da assessoria de imprensa do WWF Brasil*. UniCEUB, 2007, 37 p.
- BELING LOOSE, E.; CAMANA, Â. Reflexões sobre o papel do Jornalismo Ambiental diante dos riscos da sociedade contemporânea. *Observatorio (OBS\*)*, v. 9, n. 2, 2015.
- BELMONTE, R. V. Uma breve história do jornalismo ambiental brasileiro. *Revista Brasileira de História da Mídia*, v. 6, n. 2, 2017.
- BUENO, W. C. *Jornalismo Ambiental: explorando além do conceito*. Desenvolvimento e Meio Ambiente, v. 15, 2007.
- CHAPARRO, M. C. Iniciação a uma teoria das fontes: tipificação das fontes. *O xis da questão (blog)*, v. 12, 2009.
- COLLATO, C.; IJUIM, J. K. *Jornalismo Ambiental: Reflexões sobre conhecimento, direitos humanos e complexidade*. Revista Interdisciplinar de Direitos Humanos, v. 10, n. 2, p. 199-221, 2022.
- COLLING, L.; RUBIM, A. A. C. Cobertura jornalística e eleições presidenciais de 2006 no Brasil. *Política & Sociedade*, v. 6, n. 10, p. 173-194, 2007.
- COSTA, L. M.; HOLANDA, J. S. P.; KÄÄPÄ, Pi. *Jornalismo ambiental: características e interfaces de um campo em construção*. Intercom: Revista Brasileira de Ciências da Comunicação, v. 45, 2022.
- COX, R. *Environmental Communication and the Public Sphere* 5. ed. London: Sage, 2018.
- DALMASO, S. C. *Fontes de informação jornalística: Natureza e implicações*. Salvador: Intercom, 2002.
- FRANÇA, G. A responsabilidade do jornalismo na educação ambiental. *Enciclopédia Biosfera*, v. 7, n. 12, 2011.
- GANS, H. *Deciding what's news: A study of CBS evening news, NBC nightly news, Newsweek, and Time*. Northwestern University Press, 1980.
- GARCIA, R. *Sobre a terra: um guia para quem lê e escreve sobre ambiente*. Lisboa: Público, 2006.
- GIRARDI, I. M. T. et al. *Jornalismo Ambiental: teoria e prática*. Editora Metamorfose, 2018.
- HERSCOVITZ, H. Análise de conteúdo em jornalismo. In: BENETTI, Marcia; LAGO, Cláudia (Org.). *Metodologia de Pesquisa em Jornalismo*. Petrópolis: Vozes, 2007.
- LAGE, N. *Teoria e técnica de reportagem, entrevista e pesquisa jornalística*. São Paulo: Record, 2006.
- NELSON, P. *Dez dicas práticas para reportagens sobre o meio ambiente*. Washington: International Center for Journalists, 1994.
- OLIVEIRA, I. D. *Jornalismo declaratório*. Casa Flutuante, 2020.
- PEREIRA JUNIOR, L. C. *A apuração da notícia: métodos de investigação na imprensa*.

Petrópolis-RJ: Vozes, 2006.

SCHMITZ, A. A. Fontes de notícias: ações e estratégias das fontes no jornalismo. 1. ed. Florianópolis: Combook, 2011. 96p.

SPONHOLZ, L. O que é mesmo um fato? Conceitos e suas consequências para o jornalismo. *Galáxia*, n. 18, p. 56-69, 2009.

TRIGUEIRO, A. Meio Ambiente no Século 21: 21 especialistas falam da questão ambiental nas suas áreas de conhecimento. s. ed. Rio de Janeiro. Editora Sextante. 2003.



Autor: Vera Raio  
Título: Ar de primavera  
Dimensões: 18 x 21 cm  
Técnica: Ebru

# ESTADO DE DIREITO E POLÍTICAS PÚBLICAS NA ERA DAS EPIDEMIAS E MUDANÇAS CLIMÁTICAS: breves contribuições

DOI: <https://doi.org/10.22533/at.ed.3172405037>

Ricardo Stanziola Vieira<sup>29</sup>

## Introdução

O presente trabalho parte da percepção de que a natureza é também um produto humano. Dado o enfoque ao colapso ambiental ameaçador para geração presente e as futuras (inclusive com possibilidade de surgimento de nova era geológica a que vem se chamando Antropoceno), tem-se a necessidade e o gigantesco desafio de adoção de mecanismos institucionais (política, economia, direito) envolvendo o direito nacional, internacional e planetário (transnacional), com o escopo prioritário de se garantir a permanência das condições que suportam a vida no planeta.

Dessa forma, pautado pelo método indutivo e bibliográfico de investigação, busca-se tecer algumas considerações acerca das perspectivas e cenários do direito e do direito ambiental em particular, neste contexto em que o mito do desenvolvimento a qualquer custo, reduzido a mero crescimento econômico, não pode mais prosperar.

A natureza é fornecedora de bens e provedora de serviços ao homem, como a regulação da composição atmosférica, ciclagem de nutrientes, conservação dos solos, qualidade de água, fotossíntese, decomposição dos resíduos, dentre outros, os quais proporcionam condições para a manutenção de sua espécie, neste prisma, é razoável entender que, apesar destes serviços não possuírem preço, não deixam de ser extremamente valiosos e caros à sociedade<sup>30</sup>. A responsabilidade para com o outro nos faz humanos, ao passo que a responsabilidade para com a política nos faz cidadãos. Os inúmeros desdobramentos temáticos visam (re)construir um Estado de Direito Ambiental ou como parte da doutrina mais recente chama de “Estado de Direito da Natureza”, que não permite uma exposição exaustiva do tema. Com a concretização do Estado de Direito da Natureza passa-se a reconhecer sua importância inquestionável no sentido de avanço na tutela das bases fundamentais da vida, traduzido nos direitos humanos.

Contudo, uma vez conscientes da opção maioria dos Estados, inclusive do Brasil pelo modelo de desenvolvimento marcado essencialmente pelo crescimento econômico - desenvolvimentismo - e consequentemente pelo difícil acesso à informação, participação e controle social cidadão em temas socioambientais, temos as consequências certas deste processo. Denota-se um descompasso entre a complexidade desafiadora dos fatos no assim chamado Antropoceno<sup>31</sup> (a exemplo da mudança climática e seus efeitos) e a resposta das instituições (nacionais, internacionais e eventualmente trans-

29 Professor do Programa de Mestrado em Políticas Públicas e do Programa de Pós Graduação em Ciência Jurídica da Universidade do Vale do Itajaí - UNIVALI. Pós-doutorado pela Universidade de Limoges. Doutorado em Ciências Humanas- UFSC. [ricardos-tanziola@univali.br](mailto:ricardos-tanziola@univali.br)

30 BESUSAN, 2002 *apud* ALTMANN, Alexandre. O desenvolvimento sustentável e os serviços ambientais. In: RECH, Adir Ubaldo; ALTMANN, Alexandre (Org.). *Pagamento por Serviços Ambientais*. Imperativos jurídicos e ecológicos para a preservação e a restauração das matas ciliares. Caxias do Sul: EDUCS, 2009. p. 81.

31 O Antropoceno é o nome de um novo intervalo de tempo geológico proposto (provavelmente uma época) que pode logo entrar na Escala de Tempo Geológico oficial. O Antropoceno é definido pela influência humana na Terra, onde nós nos tornamos uma força geológica a moldar a paisagem global a evolução do nosso planeta. De acordo com esta teoria, a presente época – ainda conhecida como o Holoceno, que começou há 11 mil anos atrás – teria terminado em algum momento entre o final do século XVIII e os anos de 1950 (quando o Antropoceno começou). Fenômenos humanos marcantes como experimentos nucleares (testes, bombas), sexta extinção em massa de espécies, mudanças massivas na forma de uso e ocupação do solo em escala planetária e mudança climática tem sido utilizados como marcadores – indicadores dessa nova era.

nacionais). Atualmente o que se vê são situações de conflitos socioambientais e injustiça ambiental em que o papel colocado ao Direito, direito ambiental em especial, é de suma importância. De mais a mais, vem ocorrendo de forma difusa em decorrência de fenômenos, de um lado, como aumento da pobreza e das desigualdades econômico-sociais e consequente vulnerabilidade, e de outro lado pelas alterações climáticas, naturais ou causadas pelo homem (aumento de eventos extremos, desastres naturais) e o avanço do modelo desenvolvimentista.

Destaque para temas como desastres ambientais (e seus atingidos mais frequentes), violação dos direitos socioambientais de grupos vulneráveis como as crianças e adolescentes, modelo de desenvolvimento do agronegócio (muitas vezes caracterizado pelo forte êxodo rural de pequenos produtores ou quando não, pela sua submissão sistemática ao que se denomina, pomposamente, de “contratos de integração” e por fim a dramática situação do reconhecimento de territórios das populações e comunidades tradicionais.

De outro norte, a questão territorial merece destaque no cenário de injustiça ambiental decorrente direta ou indiretamente do modelo desenvolvimentista. O presente trabalho tem por objetivo discorrer sobre o contexto do antropoceno, com destaque para os eventos extremos (decorrentes da mudança climática), sobre o contexto dos principais instrumentos jurídico – políticos em matéria de regulação da sustentabilidade no Brasil e no mundo, para em seguida fazer uma análise crítica sobre eventuais descompassos entre os fatos em questão e sua correspondente regulação jurídico – política. Busca-se finalmente traçar algumas propostas sobre cenários e tendências possíveis.

No momento em que se conclui essa reflexão, o mundo e Brasil (de uma maneira *sui generis*) vive a disseminação da Pandemia do Novo Corona vírus (Covid 19). Trata-se de uma séria e ainda pouco conhecida enfermidade, para a qual não há prevenção e tratamento definitivo conhecido. A medida adotada pelas autoridades de saúde de todo o mundo, lideradas pela Organização Mundial de Saúde (OMS) tem sido a quarentena, isolamento das pessoas, para tentar diminuir a curva de contaminação e permitir que o aparato de saúde pública instalado tenha condições de receber os pacientes em estado mais grave.

Busca-se, ao final fazer uma reflexão – contextualização com alguns desafios – gargalos sobre a implementação da Agenda 2030. Fala-se da importância e eventual carência de lideranças (isso está sendo evidenciado neste momento de crise global pelo Corona vírus) e da dificuldade de alocação de recursos – financiamento – para implementação dos ODS. Se já é um grande desafio o reconhecimento jurídico destes objetivos (e o exemplo mais destacado é o tema da mudança climática), talvez seja um desafio ainda maior definir responsabilidades executivas, financeiras a eles relacionadas. Quem paga, de que forma, pela implementação dos ODS?

## **O Brasil no contexto da sociedade de risco e do Antropoceno: Estado de Direito do Ambiente: Uma mudança de paradigma**

Com base no exposto introdutório, subentende-se uma ordem jurídica é legítima, na forma de como ela igualmente assegura aos cidadãos as bases da autonomia da ação pública e privada. Especialmente no caso das normas constitucionais, somente o texto normativo é abstrato. Ou seja, o caráter da norma é definido quando se sua aplicação. A concretização da norma, portanto, compreende tanto sua interpretação e aplicação, como, a solução de um caso jurídico.

Contudo, não se pode dissociar, sobretudo na norma constitucional, a interpretação do direito da posição política. Pode-se dizer que a concretização do direito é uma das formas de manifestação da política e que está intimamente – senão diretamente –, ligada a comunicação recíproca de interpretação do texto legal. Assim, a norma jurídica constitucional não é mera positivação de conteúdo imperativo hipotético e prescrito, pois é na norma jurídica constitucional que se extrai o instrumento mediador das atividades sociais como meio para o alcance de finalidades coletivas como um todo.

Partindo-se da problemática da sociedade mundial do risco, contornada pela histórica degradação da natureza e multiplicação desordenada e anônima de danos invisíveis e desconhecidos pelos seus membros, manifesta-se a necessidade de um Estado capaz de enfrentar a complexidade destes desafios, dependendo, nesta lógica, de mudança nos padrões e tomada de decisões humanas.<sup>32</sup>

No painel da sociedade moderna destaca-se o surgimento do Direito Ambiental estritamente vinculado às dificuldades do Estado e dos cidadãos de enfrentar uma complexa situação inserida no seio da sociedade industrial: a degradação ambiental. A possível “neutralização” ou caminhada a uma maior segurança social face à iminência dos riscos atualmente vividos conduz à busca de um novo modelo de Estado, no qual se sobreponha o dever jurídico-estatal de respeito e proteção da dignidade humana em conjunto com a exigência de uma medida mínima de amparo ambiental.

Exatamente neste ponto, torna-se imprescindível o esforço à consecução de um Estado de Direito Ambiental hábil a proteger adequadamente o meio ambiente, a estimular a consciência ambiental inerente ao exercício da responsabilidade compartilhada e à participação pública, e a favorecer a juridicalização de ferramentas capazes de garantir um nível de proteção apropriado aos bens públicos ambientais e toda coletividade que os usufrui.

Na configuração do Estado de Direito Ambiental a questão da segurança ambiental toma papel central, em que o Estado assume a função de resguardar os cidadãos contra novas formas de violação da sua dignidade e dos seus direitos fundamentais por força dos impactos ambientais produzidos pela sociedade de risco.

O desenho da tutela ambiental nos ordenamentos jurídicos globais iniciou-se, propriamente, após o encontro mundial de Estocolmo de 1972, quando as Constituições passaram a gravitar em outro eixo de legitimidade, no dos direitos sociais e dos vastos interesses corporativos que neles se enraízam<sup>33</sup>. Importante ressaltar que a construção do Estado de Direito Ambiental se fortalece quando a tutela do meio am-

32 “Natureza”, no contexto da sociedade pós-moderna, é um conceito, norma, recordação, utopia, ou mesmo um plano alternativo. Tudo isso porque o estado global de fusão contraditória de natureza e sociedade em uma relação de vícios mútuos somada em todos os tempos, implicou num estado da natureza hoje que distancia a cada dia a noção do que seja ela propriamente. BECK, Ulrich. *La sociedad del riesgo global*. Tradução de Jesús Alborés Reys. Madrid: Siglo vientiuno, 2002. p. 32.

33 BONAVIDES, Paulo. *A constituição aberta. Temas políticos e constitucionais da atualidade com ênfase no Federalismo das Regiões*. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 2004. p. 195.

biente é versada no texto constitucional, todavia, não se pode acreditar que tão somente o postulado normativo constitucional poderá, de fato, alterar as condições de vida com que a sociedade tem desenvolvido há séculos.

Nesse esboço, é dever do Estado garantir instrumentos para viabilizar a consagração dos princípios democráticos, comprometido com a realização do bem-estar da sociedade. Processos adequados de deliberação possibilitam acordos que satisfaçam a racionalidade (enquanto defesa dos direitos liberais) e a legitimidade democrática (baseada na soberania popular)<sup>34</sup>.

Essa ideia de Estado de Direito do Ambiente, utópica ou não, não deixa de ser uma tentativa de contenção dos problemas advindos da sociedade risco, pois é também uma de suas metas, o gerenciamento de riscos ambientais com a atração de novas formas e reconhecimento de direitos até tão esquecidos e ignorados pelas anteriores formas de Estado Liberal e Social.

O direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado nada mais é do que um direito fundamental, porque é uma prerrogativa individual prevista no texto constitucional condicionada à realização de uma série de ações de natureza público-privadas, capazes de garantir condições mínimas de desenvolvimento das potencialidades individuais, bem como de uma ordem social livre e digna.

A mudança de paradigma no âmbito estatal do Estado Liberal ao Estado Socioambiental requer rupturas drásticas em sua estrutura organizacional, iniciando-se com a harmonização entre desenvolvimento econômico e meio ambiente e na reavaliação dos atuais instrumentos da política ambiental, com a finalidade de se inquirir novos mecanismos de políticas públicas ambientais capazes de oferecer modificações significativas e de aplicabilidade imediata.

Noutro ponto, é patente a vasta necessidade de mudança de atuação dos tribunais pátrios na perspectiva de encaminharemos melhores condições de operatividade do direito na concretização da proteção ambiental<sup>35</sup>, bem como de uma alteração significativa na postura dos órgãos públicos, em geral, no sentido de aliar políticas públicas e planos econômicos com os princípios jurídico-constitucionais.

Indispensável, portanto, a amplitude e intensificação dos mecanismos de participação popular capazes de enrijecer a democracia participativa dos conselhos ou mesmo do acesso à informação pelo cidadão, fatores que certamente contribuirão não apenas à responsabilidade compartilhada<sup>36</sup> no controle da degradação ambiental, mas, sobretudo, na consciência acerca da consequência destes.

Além da imprescindibilidade de normas jurídicas aptas a salvaguardar a tutela do meio ambiente e preveni-lo das variadas formas de deturpação, acima de tudo, faz-se relevante a garantia de proteção efetiva deste direito fundamental<sup>37</sup>. Oportunamente, o Estado brasileiro, através da sua Constituição Federal de 1988, convocou o Poder Público e a comunidade para o dever de preservação, sendo estes parceiros do pacto democrático, no escopo de se chegar à sustentabilidade ecológica<sup>38</sup>.

34 Nessa mesma linha, Canotilho acrescenta que o conteúdo dos direitos fundamentais é decisivamente constitutivo das estruturas básicas do Estado e da sociedade. CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito constitucional e teoria da constituição*. 2. ed. Coimbra: Almedina, 1998. p. 499.

35 LEITE, José Rubens; AYALA, Patryck de Araújo. *Direito ambiental na sociedade de risco*. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2004. p. 349.

36 Termo recorrentemente utilizado por Morato Leite. Cf. LEITE; AYALA, 2004. p. 157.

37 Norberto Bobbio disserta que os direitos do homem, sempre novos e cada vez mais extensos, apesar de terem sempre argumentos convincentes, precisam, sobretudo, de garantia de uma proteção efetiva. BOBBIO, Norberto. *A Era dos Direitos*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004. p. 80.

38 BENJAMIN, 2010. p. 133.

Indispensável, portanto, a amplitude e intensificação dos mecanismos de participação popular capazes de enrijecer a democracia participativa dos conselhos ou mesmo do acesso à informação pelo cidadão, fatores que certamente contribuirão não apenas à responsabilidade compartilhada<sup>39</sup> no controle da degradação ambiental, mas, sobretudo, na consciência acerca da consequência destes.

## **Estado Brasileiro: O modelo econômico vigente e os limites do crescimento**

A sociedade de risco difundida pelo sociólogo alemão Ulrich Beck está contextualizada essencialmente na modernidade, nos traços do desenvolvimento tecnológico, da produção e consumo excessivos, na cadeia mundial dos alimentos e produtos, no livre mercado econômico, na globalização mercadológica, política, cultural e social, e no intensivo modelo de produção degradador dos recursos naturais.

O avassalador capitalismo da era moderna trouxe consigo significativo reforço à exploração ambiental em razão do crescimento populacional ser diretamente proporcional ao aumento da ocupação, consumo e geração de resíduos, construindo-se um ciclo habitualmente desprovido de sustentabilidade.

O atual modelo-dominante é a mercantilização e a submissão de quase todas as transações, mesmo aquelas relacionadas à produção de conhecimento à lógica do lucro, dos custos e dos benefícios.<sup>40</sup> Na ótica do modelo econômico desenvolvimentista - que deu o tom às políticas de expansão econômica do pós-guerra -, a superação da pobreza extrema, da fome e da marginalização social das maiorias viria naturalmente como resultado dos investimentos em grandes obras de infraestrutura, tais como rodovias, hidrelétricas e projetos de irrigação. Salvaguardas ambientais eram vistas como entraves ao progresso, concebido como resultado de taxas elevadas de crescimento do Produto Interno Bruto (PIB).

As instabilidades da sociedade moderna atormentam cada vez nossas vidas geram desconfiças quanto à alusão de um progresso histórico contínuo na direção de algo mais razoável e melhor. Sob a ótica da sociedade contemporânea, facetada pela iminência de incertezas de diversas tipologias e graus, decorrentes de fatos e decisões históricas globais, exsurtem dificuldades relacionadas à provisão de um meio ambiente qualificado à idade presente e futura.

No Brasil, em vez de serem privilegiadas a distribuição de renda, uma economia mais autônoma e a proteção ambiental, o que vingou foram os incentivos públicos - que levaram ao desmatamento do Cerrado, da Mata Atlântica e da Amazônia e a instalação do parque automobilístico em detrimento das ferrovias. Importava remover obstáculos naturais para o progresso avançar, como foi o caso da chamada Revolução Verde, iniciada na década de 1940. A expressão, cunhada em 1966, refere-se a um programa para aumentar a produção agrícola no mundo e assim acabar com a fome, por meio de sementes geneticamente melhoradas, uso de agrotóxicos, fertilizantes e maquinário<sup>41</sup>.

39 Termo recorrentemente utilizado por Morato Leite. Cf. LEITE; AYALA, 2004. p. 157.

40 Cf. HARVEY, David. *Espacios de esperanza*. Madrid: Akal, 2003, p. 255.

41 No Brasil, além da expansão do agronegócio em regiões antes não intensamente ocupadas pelo ser humano, houve rápida urbanização, e em consequência da falta de preocupação com o bem-estar das pessoas, ampliaram-se favelas e moradias insalubres e cresceu a poluição ambiental (também resultante do déficit em saneamento). Por outro lado, demandas por mais "desenvolvimento", sobretudo no setor industrial, para ofertar empregos à população urbana, passaram a povoar o imaginário de progresso de pequenas, médias e grandes cidades brasileiras.

Nesse sentido, os limites do crescimento, a ultrapassagem dos limites e a crise ambiental são as maiores contradições do atual modelo.<sup>42</sup> Além do agravamento dos problemas sociais e da herança econômica – hiperinflação, elevado endividamento externo e arrocho salarial, as políticas convencionais de desenvolvimento afetaram profundamente o meio ambiente. Tornaram-se corriqueiros os desastres ecológicos, por conta de acidentes químicos e derramamento de petróleo; a poluição do ar e dos recursos hídricos; o desmatamento; a devastação de mangues e as áreas úmidas; a contaminação por agrotóxicos e outras substâncias e uma montanha de lixo que se esparrama por cidades, mares, rios e lagos.

Apesar da prevalência do desenvolvimentismo, ambientalistas, movimentos sociais e cientistas que pesquisavam os efeitos do modelo de produção e consumo vigentes na saúde humana e no meio ambiente, gradualmente aumentavam sua influência sobre a opinião pública.

Uma crítica interessante que tem sido feita ao “desenvolvimentismo” e ao “consumerismo” de nossos dias provém de diversos trabalhos acadêmicos, ou não, como o estudo do Clube de Roma – Limites ao crescimento –, e mais recentemente a revisão de indicadores sobre capacidade de suporte dos ecossistemas planetários. Um autor de destaque na atualidade é o sociólogo francês Serge Latouche. Este pesquisador apresenta a tese provocadora: “Um certo modelo de sociedade de consumo acabou. Agora, o único caminho para a abundância é a frugalidade, pois permite satisfazer todas as necessidades sem criar pobreza e infelicidade”.<sup>43</sup>

Entenda-se que o “decrescimento” aqui não significa apologia à recessão. Ao contrário, visa justamente questionar as bases do atual modelo de “crescimento” que agride tanto o equilíbrio ecossistêmico, os bens difusos, como também a qualidade de vida e saúde da população.

Em breve análise, a lei da entropia aparece como “lei limite” em face do processo econômico desenfreado, segundo<sup>44</sup>

A lei da entropia é filha da racionalidade econômica e tecnologia, do imperativo de se maximizar a produtividade e minimizar a perda de energia. Em sua procura de ordem, controle e eficiência, essa racionalidade desencadeou as sinergias negativas que haveriam de levar à degradação da natureza. Nesse sentido, a escassez como princípio que fundamenta a ciência econômica troca de sinal e adquire um novo significado. O problema do esgotamento dos recursos naturais (renováveis ou não) nem dos limites da tecnologia para extraí-los e transformá-los; nem sequer dos crescentes custos de geração de recursos energéticos. Os limites do crescimento econômico são estabelecidos pela lei-limite da entropia, que rege os fenômenos da natureza e conduz o processo irreversível e inelutável da degradação da matéria e da energia no universo.

Conclui-se dessa forma que a constante busca por uma economia do lucro e descarte está diretamente relacionada com a baixa entropia de seu ambiente, como um fluxo incessante de entropia rumo a fim intransponível<sup>45</sup>.

42 Cf. GARCÍA, E.; RODRIGUÉZ, J. M. La expansión de la civilización industrial y sus límites. In: GARCÍA, Ferrando Manuel. (Coord.). *Pensar nuestra sociedad global: fundamentos de Sociología*. Valencia: Tirant lo Blanch, 2005. p. 266-268.

43 Serge Latouche é professor emérito de ciências econômicas da Universidade de Paris-Sud, universalmente conhecido como o “profeta do decrescimento feliz ou da teoria do decrescimento”.

44 LEFF, Henrique. *Racionalidade Ambiental e Reapropriação Social da Natureza*. São Paulo: Civilizacao Brasileira, 2006, p. 175-176.

45 Para melhor elucidar a lei de entropia ver GEORGESCU-ROEGEN, Nichola. *O decrescimento: entropia, ecologia, economia*. Tradução de Maria José Perillo Isaac. São Paulo: Senac, 2012, p. 63.

## **A dupla funcionalidade da proteção ambiental no ordenamento jurídico brasileiro e a (in)eficácia das normas vigentes frente à pobreza.**

A consagração do ambiente como um bem comum a todos, estabelece, para o Estado adotar condutas positivas ou negativas buscando potencializar ao máximo a proteção ambiental no âmbito das funções e dos entes estatais. Dessa forma, “o atual projeto normativo-constitucional do Estado (socioambiental) de Direito brasileiro, delineado pela Lei Fundamental de 1988, conforma um Estado ‘guardião e amigo’ dos direitos fundamentais”<sup>46</sup>, de forma que todos os poderes e órgãos se encontram vinculados às diretrizes ecológicas constitucionais. As normas ambientais, por seu turno, são voltadas essencialmente a uma relação social e não apenas a proteção do ecossistema. Em outras palavras, significa dizer que tais normas de proteção ao meio ambiente são reflexos de uma constatação social paradoxal.

Dentre as características de um bem ambiental destaca-se a sua intangibilidade, o que significa dizer que assim é tido uma vez que seu conteúdo está inacessível às tentativas de descaracterização, atingindo um patamar superior de proteção, estando imune a outras normas.

A partir da percepção de que o agravamento dos problemas ambientais que solapam a humanidade em escala global está, em muito, atrelado à resistência e dificuldade de implementação de uma dita justiça ambiental (governança) pelos distintos governos, o socioambientalismo e o conceito de justiça ambiental apresentam-se como novas concepções na abordagem da questão ambiental, que visam à conjugação dos fatores estritamente ambientais e de caráter técnico com o seu contexto social, econômico, cultural, étnico e político. Reconhecem os saberes, os fazeres populares, as suas construções culturais sobre o seu ambiente como fatores determinantes no trato jurídico dos conflitos incidentes sobre bens socioambientais e como fontes de renovação do Direito Ambiental rumo a um “Direito da Sustentabilidade”. Como bem coloca Santilli<sup>47</sup>, “o novo paradigma de desenvolvimento preconizado pelo socioambientalismo deve promover e valorizar a diversidade cultural e a consolidação do processo democrático no país, com ampla participação social na gestão ambiental”.

A concepção de Justiça Ambiental, desenvolvida pelo movimento internacional – *Environmental Justice*, tem como foco central a distribuição equitativa de riscos, custos e benefícios ambientais, independentemente de fatores não justificáveis racionalmente, tais como etnia, renda, posição social e poder; o igual acesso aos recursos ambientais e aos processos decisórios de caráter ambiental, traduzindo-se em sua democratização. Para tanto, faz-se necessária a criação de condições estruturais favoráveis à organização e ao empoderamento da sociedade como sujeitos ativos do processo de gestão ambiental. Parte da constatação de que grupos fragilizados em sua condição socioeconômica, étnica e informacional, que afetam a sua aptidão para o exercício da cidadania, arcam com uma parcela desproporcional de custos ambientais e enfrentam maiores dificuldades de participação nos processos decisórios ambientais<sup>48</sup>.

46 SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. *Direito constitucional ambiental*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011. p. 192.

47 SANTILLI, Juliana. *Socioambientalismo e novos direitos – proteção jurídica à diversidade biológica e cultural*. São Paulo: Peirópolis, 2004, p. 34.

48 O termo justiça ambiental, entendido como reação à planejada desigualdade na distribuição de custos e benefícios do no decorrer do processo de crescimento/ desenvolvimento, surge nas décadas de 70/80 a partir de ações do movimento negro (especialmente nos EUA e África Sul), que percebeu as novas formas de violência e discriminação, agora através do cenário ambiental, de que vinham sendo vítimas. A partir deste momento nasce o conceito de “racismo ambiental” e posteriormente de “justiça ambiental” uma vez que tais discriminações e violências decorrentes do modelo de crescimento adotado vitimizava igualmente outros grupos fragilizados étnica, social, cultural e politicamente.

## Em busca da efetivação dos direitos humanos socioambientais

A garantia dos processos ecológicos essenciais ou, por assim dizer, dos serviços ecossistêmicos, já vem sendo discutida no meio científico há muito tempo. Contudo, os limites ao atual modelo dito de desenvolvimento da sociedade globalizada trouxeram este debate para a ordem do dia.

Segundo a Avaliação Ecossistêmica do Milênio (AEM), estudo realizado a pedido da Organização das Nações Unidas (ONU) entre 2001 e 2005 envolvendo mais de 1.360 especialistas de 95 países, cerca de 60% (15 entre 24) dos serviços dos ecossistemas examinados (incluindo 70% dos serviços reguladores e culturais) vem sendo degradados ou utilizados de forma não sustentável. A AEM resultou de solicitações governamentais por informações provenientes de quatro convenções internacionais - Convenção sobre Diversidade Biológica, Convenção das Nações Unidas de Combate à Desertificação, Convenção Ramsar sobre Zonas Úmidas e Convenção sobre Espécies Migratórias, visando suprir também as necessidades de outros grupos de interesse, incluindo comunidade empresarial, setor de saúde, organizações não governamentais e povos nativos.

Caso se mantenha o atual ritmo de crescimento, a humanidade precisará de pelo menos dois outros planetas Terra no final do século XXI para manter os padrões correntes de consumo. Para atenuar e reverter esses inúmeros problemas, esperava-se que na Conferência Rio+20 os líderes globais definissem um caminho para a transição rápida e justa ao desenvolvimento sustentável, que assegurasse um padrão de vida razoável para a população mundial e interrompesse a destruição dos ecossistemas.

Muito se tem discutido a respeito das mudanças globais, mais especialmente das mudanças climáticas, sobretudo após as divulgações dos relatórios do IPCC, desde a década de 1990. O que não se tem discutido em profundidade, e mais uma vez o processo decorrente da Conferência Rio+20 poderia ter sido uma oportunidade, são as relações destas mudanças climáticas (e seus termos de referência: mitigação, adaptação e resiliência) com a populações afetadas.

Estas últimas muitas vezes estão em condições de absoluta fragilidade/vulnerabilidade e acabam, sem ironia ou coincidência, sendo “vítimas preferenciais” das mudanças globais. Trata-se de uma nova espécie (muito indireta) de injustiça ambiental, ou já dito na introdução de injustiça climática. Neste sentido, propomos aqui a debater temas como desastres ecológicos e suas implicações para os Direitos Humanos e as políticas públicas.

Daí, decorre justamente a ideia de defesa do princípio de não retrocesso em matéria socioambiental. Este princípio vem da pauta de direitos humanos e terá grande repercussão na pauta do debate jurídico ambiental no nosso país. Da mesma forma que não aceitamos retrocesso das garantias individuais, também não há que se falar em retrocesso nas garantias coletivas e difusas.

O “Guia operacional sobre direitos humanos e desastres naturais”, elaborado pelo *Inter-Agency Standing Committee* (IASC)<sup>49</sup>, ressalta a utilização do termo “naturais” por ser mais simples, sem desconsiderar que a magnitude das consequências de um desastre natural é determinada pela ação humana ou falta dela. Nesse documento, as-

49 IASC é um fórum de interagências único, de coordenação, desenvolvimento de políticas e processos decisórios, envolvendo parceiros humanitários tanto do sistema das Nações Unidas quanto externos. Foi criado em 1992, em consequência da Resolução 46/182, da Assembleia Geral das Nações Unidas, sobre o fortalecimento da assistência humanitária e, seu papel como primeiro mecanismo de cooperação interagências para a assistência humanitária foi afirmado pela Resolução 48/57, da Assembleia Geral das Nações Unidas.

sim como no Manual que o acompanha, designado “Direitos Humanos e desastres naturais: linhas diretrizes operacionais e manual sobre o respeito aos Direitos Humanos em situações de desastres naturais”, os desastres naturais são entendidos como consequências de eventos decorrentes de perigos naturais que ultrapassam a capacidade local de resposta e afetam seriamente o desenvolvimento econômico e social de uma região, gerando perdas humanas, materiais, econômicas e/ou ambientais e excedendo a habilidade dos afetados de fazer frente a elas por seus próprios meios.

A maior dificuldade em acessar determinadas informações e mesmo de mobilidade, a necessidade de ocupar áreas de risco e de grande fragilidade ambiental, ou mesmo de superexplorar os recursos naturais de seu ambiente para garantir a sobrevivência, fazem dos mais pobres as vítimas preferenciais dos desastres. Essa relação entre pobreza, degradação ambiental e desastres é bem explicitada pelo PNUMA<sup>50</sup>:

[...] os pobres são os mais vulneráveis aos desastres porque eles são frequentemente forçados a se estabelecer nas áreas marginais e têm menos acesso à prevenção, preparo e pronta advertência. Além disso, os pobres são os menos resilientes na recuperação dos desastres porque eles não dispõem de redes de suporte, seguros e opções alternativas de subsistência.<sup>51</sup>

Ainda que o desenvolvimento tecnológico de certa forma solucionou determinados problemas ambientais, em contrapartida, há um lado obscuro dessa realidade que é justamente a concentração em algumas partes do mundo, sob o controle de grandes corporações, que impede o acesso de seus produtos e serviços naturais para todos os seres humanos.

Em outras palavras, fala-se em tecnologia seleta ou privilegiada, ou seja, a tecnologia criou grupos com vantagens de acesso a estes serviços “muitas vezes substituídos dos naturais (sic) por nós. O irônico é que a destruição dos produtos e serviços naturais, em geral, se deve aos padrões de consumo desse mesmo grupo de privilegiados que terá acesso aos resultados do desenvolvimento tecnológico.”<sup>52</sup> Portanto, evidente a exclusão social, uma vez que a degradação do meio ambiente agrava, drasticamente, os processos que geram injustiças sociais.

Num cenário de crise ecológica, recorrer a democracia com movimentos que demonstram a possibilidade se levar o desenvolvimento tecnológica para uma perspectiva mais justa, como uma oportunidade de globalizar diversas formas de coexistências, é adequando o sistema democrático às demandas de sustentabilidade e autocontenção oriundas do iminente colapso ambiental como forma de propiciar o debate acerca do surgimento de uma democracia deliberativa no âmbito ambiental<sup>53</sup>.

Nesse viés, entende-se que a democracia não apresenta apenas um aspecto

50 De outro lado, o PNUMA reforça a relação entre desastres ecológicos e degradação ambiental, demonstrando que áreas degradadas estão mais expostas ao risco de desastres. Em consequência, os indivíduos e as comunidades que ocupam áreas degradadas são, por sua vez, mais vulneráveis aos desastres ecológicos. Também a Declaração de Hyogo (Conferência Mundial sobre Redução de Desastres, 2005), adotada durante a Conferência Mundial para a Redução de Desastres, enfatiza as relações entre pobreza, vulnerabilidade ambiental e desastres.

51 PNUMA. Op cit., p. 25.

52 Cf. BENSUSAN, Nurit. O que a natureza faz por nós : serviços ambientais. In : BENSUSAN, Nurit. (org.). *Seria melhor mandar ladrilhar?* Biodiversidade : como, para que e por quê. 2. Ed. São paulo : Peirópolis; Brasília : Editoria Universidade de Brasília, 2008. p. 255.

53 Para Boaventura de Sousa Santos a democracia deliberativa/participativa e a democracia representativa são interdependentes, sendo que a primeira cria instâncias para a delegação da segunda, organizando-as a partir de espaços deliberativos tais como conselhos, audiências públicas, orçamento participativo, etc. SANTOS, Boaventura de Souza. *Presupuestacion Participativa Hacia Una Democracia redistributiva*. Traducción de Júlío Caballero. Ruralter, Coimbra, v. 1, n. 2, p. 107-156, 1998. p. 153.

procedimental (formal) todavia, apresenta também um aspecto material (substancial) referido às classes de direitos (em especial, os direitos fundamentais)<sup>54</sup>. São as normas formais da democracia política que definem quem decide e como se decide (a maioria e por maioria), ao passo que as normas da democracia substancial estabelecem os temas sobre os que se pode e principalmente sobre os que não se pode decidir.

A ideia não é abrir mão do liberalismo, como podem sugerir alguns autores, mas, quando se fala em democracia deliberativa o principal ponto é a retomada de uma de uma racionalidade normativa, “fornecendo uma base sólida à democracia liberal ao conciliar a soberania democrática com a defesa das instituições liberais”.

Este, portanto, é o objeto do “Direito da Sustentabilidade”, mais amplo do que aquilo que se tem entendido como objeto do Direito Ambiental. Tem como meta a integração entre as questões ambiental *stricto sensu*, social, econômica, política e cultural na análise e no tratamento dos dilemas de sustentabilidade enfrentados pela sociedade contemporânea. Portanto, o socioambientalismo e a Justiça Ambiental, ao preconizarem uma maior interface entre o social e o ambiental e a consideração de variáveis mais amplas do que o conhecimento técnico e científico na abordagem da questão ambiental, podem se apresentar como suportes teóricos e práticos para o Direito da Sustentabilidade e a consequente proteção aos Direitos Humanos Socioambientais.

## **Algumas considerações sobre a pandemia COVID 19 e o Direito da Sustentabilidade: primeiras lições deste marco do século 21.**

Submeter as decisões ao sufrágio popular, enquanto elemento humano do Estado e fonte da qual emane o poder político deste, ante aos problemas ambientais é atentar-se às questões sociais ainda não solucionadas e mal resolvidas, dando voz e ouvidos aos que zelam e buscam por uma sociedade livre, justa e solidária, afinal são eles os detentores da titularidade difusa dos bens ambientais que contemplam as gerações presente e futuras.

A atual Pandemia do novo coronavírus evidencia alguns aspectos mencionados ao longo deste texto e reforça outros. Tem-se um fenômeno decorrente de um desequilíbrio socioambiental que poderia ser em qualquer território do planeta, com efeitos globais, transnacionais. Evidencia portanto nossa interdependência global, a necessidade de cooperação entre os diversos atores da agenda global, para dar conta dos desafios civilizatórios do século 21. Para além de temas já por si muito desafiadores como a mudança climática e a gestão da biodiversidade, temos agora que lidar com riscos de pandemias globais e todas suas implicações (econômica, ambiental, social, cultural).

Talvez, assim como Hobsbawm dizia que o século XX se “inicia” de fato com a 1ª guerra mundial, podemos dizer que o século XXI se “inicia” com o advento da Pandemia do COVID 19. Temos desafios civilizatórios sem precedentes. E podemos – devemos agir de forma integrada, com cooperação, fazendo uso dos melhores instrumentos e práticas no campo do direito (notadamente com respaldo nas contribuições da eco-

54 Ferrajoli faz a seguinte divisão em 4 dimensões: democracia liberal, assegurada pela garantia dos direitos de liberdade, a democracia social, assegurada pela garantia dos direitos sociais, a democracia civil, assegurada pelas garantias dos direitos civis, ou seja, daqueles atribuídos às pessoas com capacidade de fato civil, e a democracia política, assegurada pelas garantias predispostas aos direitos políticos (direitos instrumentais cujos titulares são os cidadãos). FERRAJOLI, Luigi. Los fundamentos de los derechos fundamentales. In: FERRAJOLI, Luigi. et al. *Los fundamentos de los derechos fundamentales*. Madrid: Trotta 2001, p. 287.

gia política, do direito da sustentabilidade, da justiça ambiental) e da ciência.

A pandemia COVID 19 tem origem possível em diversos tipos de desequilíbrio ambiental, que vão desde aos hábitos alimentares/ culturais em comunidades chinesas (poderiam ser em quaisquer outras comunidades ou países do mundo) com suas feiras de animais silvestres e domésticos todos juntos em condições de baixa higiene aos desequilíbrios ambientais decorrentes da degradação dos ecossistemas e do tipo de urbanização de nossas grandes cidades (grande densidade demográfica e muitas vezes também com baixa higiene). Tudo isso constitui um cenário para a disseminação de pandemias como esta. Estudos mostram que se trata de uma tendência crescente na vida contemporânea. Se não mudarmos nosso padrão nestes itens mencionados acima, a humanidade tende a conviver com mais e talvez mais devastadoras pandemias e seus efeitos devastadores sobre a economia, a saúde, sobrevivência e qualidade de vida da humanidade. Trata-se de um desastre, mas que pode ter efeito de um remédio (ainda que amargo) se soubermos aprender com a experiência recente

Interessante também com a doença evidencia a importância, integração e urgência de implementação dos ODS, da Agenda 2030, da Organização das Nações Unidas (ONU). Este capítulo pretende então partir deste contexto de pandemia, e grande aprendizado, para refletir sobre os limites do desenvolvimentismo, as contribuições das teorias e movimentos de justiça ambiental, justiça ecológica e os desafios de implementação da agenda de desenvolvimento sustentável da ONU.

Todo o processo envolvido nas Conferências das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (e também outras envolvendo temas de interesse planetário como habitação e urbanismo, gênero, direitos sociais) tem levado a um repensar da essência do Direito Ambiental. A realização da Rio+20 e a proposta dos ODS (Objetivos do Desenvolvimento Sustentável – Agenda 2030) constituem, assim, como visto anteriormente, mais uma “janela de oportunidade” para se avançar no sentido do que se pode chamar didaticamente de Direito da Sustentabilidade, por sua vez incorporado pelas reivindicações e alertas trazidos pela movimento da justiça ambiental e mais especificamente, no Brasil, pelo chamado socioambientalismo.

Para que o Direito Ambiental possa cumprir esta função, faz-se necessária uma ampliação do seu escopo para uma perspectiva socioambiental. É nesta direção que tem se desenvolvido e consolidado, no caso brasileiro, especialmente a partir da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988<sup>55</sup>, um novo paradigma para o entendimento e a análise das inter-relações entre ambiente e sociedade, sugerindo até mesmo que o modelo de Estado no Brasil possa ser denominado, por alguns autores como “Estado Ambiental de Direito”<sup>56</sup> e indo mais além propugnando pela emergência de um “Estado de Direito da Natureza”, reconhecendo direitos a seres sencientes, à própria natureza (pacha mama), estabelecendo uma nova ética planetária (voltada à “vida boa” – “buen vivir”) e enriquecendo ecologicamente a assim chamada “arquitetura do direitos humanos”.<sup>57</sup>

Este novo “Direito do Desenvolvimento Sustentável”, mais versátil e flexível, se-

55 Marés aponta a natureza essencialmente coletiva dos direitos constitucionais reconhecidos aos povos indígenas, aos quilombolas e às outras populações tradicionais, e a quebra do paradigma constitucional individualista, reafirmando a “quase impossibilidade” de sobrevivência do multiculturalismo em um mundo no qual o Estado reconheça apenas os direitos individuais. Cf. SOUZA FILHO, Carlos Frederico Marés de. Multiculturalismo e Direitos Coletivos. In: SANTOS, Boaventura de Sousa (Org.). *Reconhecer para libertar: os caminhos do cosmopolitismo cultural*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003, p. 93 e ss.

56 Cf. LEITE, José Rubens Morato; AYALA, Patryck de Araújo. *Direito Ambiental na sociedade de risco*. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2002.

57 Ver. LEITE, José Rubens Morato (coord.) *A Ecologização do Direito Ambiental Vigente – Rupturas necessárias*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018.

ria a forma mais adequada para dar conta da complexidade e das grandes transformações que assolam o mundo contemporâneo. O alcance da sustentabilidade ultrapassa a mera preservação e conservação de bens ambientais e a análise técnico-jurídica dos dilemas ambientais da humanidade. Requer a promoção da qualidade de vida em toda a sua amplitude, que inclui geração de emprego e renda; desenvolvimento humano e econômico equitativo; acesso à educação e, em especial, à informação; possibilidade de exercício da cidadania e democratização dos processos decisórios; promoção do multiculturalismo; superação da desigualdade; exclusão social e ambiental; bem como o respeito a todas as etnias.

Esperemos que os grandes desafios que nos são colocados neste século 21, sejam respondidos com ações e instrumentos à altura.

## REFERÊNCIAS

ACSELRAD, Henri; HERCULANO, Selene; PÁDUA, José Augusto. A justiça ambiental e a dinâmica das lutas socioambientais no Brasil – uma introdução. In: *Justiça Ambiental e Cidadania*. Rio de Janeiro: Relume Dumará; Fundação Ford, 2004.

ALEDO, Antonio Tur; DOMINGUEZ, J. Andrés. Presentación de la obra: La sociologia ante la crisis ambiental. In: GÓMEZ, José Andrés Dominguéz (Directores). *Sociologia Ambiental*. Grupo Editorial Universitario, 2001.

ALONSO, Ângela; COSTA, Valeriano. Por uma sociologia dos conflitos ambientais no Brasil. In: ALIMONDA, Héctor (Org.). *Ecología Política. Naturaleza, Sociedad y Utopía*. Buenos Aires: CLACSO, 2002.

ANTYPAS, A. et. al. *Linking environmental protection, health, and human rights in the European Union: an argument in favour of environmental justice policy*. New York: Environmental Law & Management, 2008.

BENSUSAN, Nurit. O que a natureza faz por nós : serviços ambientais. In : BENSUSAN, Nurit. (org.). *Seria melhor mandar ladrilhar? Biodiversidade : como, para que e por quê*. 2. Ed. São paulo : Peirópolis; Brasília : Editoria Universidade de Brasília, 2008.

BROWN, Lester. *Plano B 4.0* Mobilização para salvar a civilização. São Paulo: New Content Editora e Produtora, 2009.

BRUM, Eliane. Perdão, Aaron Schwartz- A morte de um gênio da internet, aos 26 anos, é um marco trágico do nosso tempo. É hora de pensar sobre nossas ações – ou omissões. In: *Revista Época*, de 21 de janeiro de 2013. Disponível em: <http://revistaepoca.globo.com/Sociedade/eliane-brum/noticia/2013/01/perdao-aaron-swartz.html>.

CIDCE/CRIDEAU. Projeto de Convenção sobre o Estatuto Internacional dos Deslocados Ambientais. In *Revue Européenne du Droit de L'Environnement*. n. 4, p. 381-393. Paris : Presses universitaires de Limoges, 2008.

COMISSÃO PARA OS DIREITOS HUMANOS DA ONU. *Direitos humanos e meio ambiente como parte do desenvolvimento sustentável*. UNDoc/ACNUDH/Res 2003/71.

CONSELHO DE DIREITOS HUMANOS DA ONU. *Resolução 7/23 Direitos Humanos e Mudanças Climáticas*.

DELMAS-MARTY, Mireille. **Le Pluralisme Ordonné** – Les forces imaginantes du droit (II).

Paris: Seuil, 2006.

DOBSON, Andrew. **Justice and the environment** – conceptions of environmental sustainability and dimensions of social justice. Oxford: Oxford University Press, 1998.

FERRAJOLI, Luigi. Los fundamentos de los derechos fundamentales. In: FERRAJOLI, Luigi. et al. **Los fundamentos de los derechos fundamentales**. Madrid: Trotta 2001.

GARCÍA, E.; RODRIGUÉZ, J. M. La expansión de la civilización industrial y sus límites. In: GARCÍA, Ferrando Manuel. (Coord.). **Pensar nuestra sociedade global**: fundamentos de Sociologia. Valencia: Tirant lo Blanch, 2005. P. 265-299.

GOULD, Kenneth. A. Clase social, justice ambiental e conflito político. In: ACSELRAD, Henri; HERCULANO, Selene; PÁDUA, José Augusto. **Justiça Ambiental e Cidadania**. Rio de Janeiro: Relume Dumará; Fundação Ford, 2004.

HARVEY, David. **Espacios de esperanza**. Madrid: Akal, 2003.

LATOUCHE, Serge. Pensar diferentemente. Por uma ecologia da civilização planetária. In **Ecodebate - Cidadania e Meio Ambiente**. Disponível em: <http://goo.gl/pUm7vj>.

LEFF, Henrique. Racionalidade Ambiental a Reapropriação Social da Natureza. São Paulo: Civilizacao Brasileira, 2006

LEITE, José Rubens Morato; AYALA, Patryck de Araújo. Direito Ambiental na sociedade de risco. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2002.

LEITE, José Rubens Morato (coord.) A Ecologização do Direito Ambiental Vigente – Rupturas necessárias. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018.

LIENHARD, C. **Pour un droit des catastrophes**. Paris: Recueil Le Dalloz, 1995.

MARÉS, Carlos Frederico. Introdução ao Direito Socioambiental. In LIMA, André (Org.). O Direito para o Brasil Socioambiental. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris Editor, 2002.

MARÉS, Carlos Frederico. Multiculturalismo e Direitos Coletivos. In: SOUSA SANTOS, Boaventura de (Org.). Reconhecer para libertar: *os caminhos do cosmopolitismo cultural*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

MIRRA, Álvaro Luiz Valery. Ação Civil Pública e a reparação do dano ao meio ambiente. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2002.

MONEDIAIRE, Gérard. L'hypothèse d'un droit du développement durable. In: MATAGNE, Patrick. **Les Enjeux du Développement Durable**. Paris: L' Harmattan, 2005.

MORAND, Charles-Albert. **Le droit néo-moderne des politiques publiques**. Paris: Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, 1999. Coleção Droit et Société.

----- *Le Droit Saisi par la mondialisation*. Bruxeles: Bruyant, 2001.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). *Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento adotada em 1992*. Disponível em: <http://www.onu.org.br/rio20/img/2012/01/rio92.pdf> Acesso em: 06. ago. 2017

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). Protocolo de Nagóia no âmbito da Convenção da Diversidade Biológica Sobre acesso a Recursos Genéticos e a Repartição Justa e Equitativa dos Benefícios decorrentes de sua utilização, 2010. Disponível em: <http://portal.iphan.gov.br/uploads/ckfinder/arquivos/Protocol>

o\_de\_nagoia.pdf Acesso em: 01. Fev. 2017

OST, François. Júpiter, Hercule, Hermes: trois modeles du juge. In BOURETZ, Pierre. **La force du droit** – *Panorama des débats contemporains*. France: Éditions Esprit, 1991.

PNUMA, 2011. Caminhos para o Desenvolvimento Sustentável e a Erradicação da Pobreza – *Síntese para Tomadores de Decisão*. Disponível em: [www.unep.org/greeneconomy](http://www.unep.org/greeneconomy).

PORTO, Marcelo Firpo; ALIER, Joan Martinez. Ecologia política, economia ecológica e saúde coletiva: interfaces para a sustentabilidade do desenvolvimento e para a promoção da saúde. In Caderno Saúde Pública. v. 23. Rio de Janeiro: Escola Nacional de Saúde Pública Sergio Arouca, Fundação Oswaldo Cruz, 2007.

PETRELLA, Ricardo. **Désir D'Humanité** – *Le Droit de rêver*. Bruxelles: Editions Labor, 2004.

SACHS, Ignacy. Qual desenvolvimento para o século XXI? In *Barrère M. Terra, patrimônio comum: A ciência a serviço do meio ambiente e do desenvolvimento*. São Paulo: Nobel, 1992.

SANTILLI, Juliana. Socioambientalismo e novos direitos – proteção jurídica à diversidade biológica e cultural. São Paulo: Peirópolis, 2004.

SICHES, Recasens. **Nueva filosofía de la interpretacion del derecho**. México: Porrúa, 1973.



Autor: Vanessa Lima  
Nome da obra: Jaguar  
Dimensões: 29,7x21x0 cm (A4)  
Técnica: carvão vegetal

# MICROPLÁSTICOS EM EFLUENTE SANITÁRIO: estudo de caso em estação de tratamento de esgoto

DOI: <https://doi.org/10.22533/at.ed.3172405038>

Amanda Baptista<sup>58</sup>

Albertina Xavier da Rosa Corrêa<sup>59</sup>

Livia Garcia Prado<sup>60</sup>

Maria Gloria Dittrich<sup>61</sup>

Joaquim Olinto Branco<sup>62</sup>

## Introdução

O plástico surgiu como uma solução versátil e provocou mudanças no consumo e estilo de vida das pessoas (PIATTI; RODRIGUES, 2005). Seu baixo custo, elevada durabilidade, leveza, transparência, maleabilidade e impermeabilidade fizeram com que fosse empregado na indústria, na medicina e em diversos setores da sociedade (MANO; MENDES, 2004; RIOS; MOORE JONES, 2007). Devido a suas características, seu consumo passou a ser desenfreado e trouxe grande preocupação em relação à quantidade de resíduos plásticos gerados e descartados de forma incorreta no meio ambiente (DERRAIK, 2002).

Apesar de o cenário atual ser preocupante, a produção mundial de plásticos vem acelerando nos últimos anos, passando de 1,5 milhão de toneladas (Mt) em 1950 para acima de 300 milhões de toneladas em 2017 (ANDRADY, 2011; HAMMER; KRAAK; PARSONS, 2012; HORTON et al., 2017). A taxa de produção do plástico é maior do que outros materiais sintéticos e é estimado que seu desperdício cumulativo aumente de seis bilhões de toneladas métricas (Btm) para mais de 25 entre 2015 - 2050 (GEYLER; JAMBECK; KARA, 2017).

A gestão de resíduos é um dos passos para mitigar os impactos causados pelo plástico, porém não ocorre de forma eficaz no Brasil. Apenas 1% do material plástico pós-consumo é destinado à reciclagem no país e apesar de cerca de 90% dos municípios possuírem coleta de resíduos domésticos, apenas 15% dispõem de coleta seletiva, dificultando o processo de reciclagem em grande escala (ABIPLAST, 2015). Outro obstáculo que as empresas de reciclagem enfrentam está na identidade do polímero, devido à mistura de materiais poliméricos empregados na composição de um produto (HAMMER; KRAAK; PARSONS, 2012).

O grupo de compostos denominados plásticos é diverso, e formado por diferentes tipos de materiais sintéticos com distintas simbologias e aplicações. Alguns tipos são mais utilizados em embalagens de alimentos, outros na construção civil e outros em produtos como brinquedos. O percentual de consumo de cada tipo também difere e depende de seu uso na indústria. Os tipos de plásticos estão descritos na Tabela 1.

58 Engenheira Ambiental e Sanitária, Universidade do Vale do Itajaí, e-mail. amandabaptista.itj@gmail.com.

59 Doutora em Ciência e Tecnologia Ambiental, Universidade do Vale do Itajaí, Linha de Pesquisa Aspectos Socioambientais e culturais das Políticas Públicas, PMGPP, e-mail. acorrea@univali.br.

60 Doutoranda em Ciência e Tecnologia Ambiental, Universidade do Vale do Itajaí, e-mail. liviagarciaprado@gmail.com.

61 Doutora em Teologia, Universidade do Vale do Itajaí, Linha de Pesquisa Aspectos Socioambientais e culturais das Políticas Públicas, PMGPP, e-mail. Gloria.dittrich@univali.br

62 Doutor em Zoologia e Doutor em Ecologia e Recursos Naturais, Universidade do Vale do Itajaí, Linha de Pesquisa Aspectos Socioambientais e culturais das Políticas Públicas, PMGPP, e-mail. branco@univali.br

Tabela 1. Classificação das resinas termoplásticas de consumo da indústria.

| Resina termoplástica                                                    | Simbologia                                                                          | Percentual de consumo (%) | Aplicação                                                                                                                                                                                                         |
|-------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Poli (tereftalato de etileno)                                           |    | 5,9                       | Filamentos, fitas magnéticas, filmes para radiografias, embalagens para cozimento de alimentos, garrafas para bebidas carbonatadas, frascos para alimentos, cosméticos e produtos de limpeza.                     |
| Polietileno de alta densidade                                           |    | 13,5                      | Embalagens de produtos de limpeza e produtos químicos, fabricação de autopeças                                                                                                                                    |
| Policloreto de vinila                                                   |    | 12,6                      | Embalagens de alimentos, cosméticos e medicamentos, mangueiras, tubos e conexões, recobrimento de fios e cabos, em forração, revestimento de pisos, "couro sintético", estofados e acessórios médico-hospitalares |
| Polietileno de baixa densidade                                          |   | 11,4                      | Embalagens para alimentos e produtos de higiene pessoal, tubos para irrigação, isolamento de fios                                                                                                                 |
| Polipropileno                                                           |  | 20,3                      | Dobradiças, autopeças, embalagens para alimentos, fibras, isolamento acústico/térmico para construção civil, boias, monofilamentos                                                                                |
| Poliestireno                                                            |  | 5,7                       | Copos, pratos e talheres descartáveis, brinquedos, produtos para escritório                                                                                                                                       |
| Outros (PEDBL, EPS, EVA, Plásticos de engenharia, Plásticos reciclados) |  | 30,6                      | Embalagens multicamadas para biscoitos e salgadinhos, mamadeiras, CD, DVD, utilidades domésticas.                                                                                                                 |

Fonte: ABNT NBR 13230:2008; ABIPLAST, 2015; ABIPLAST, 2018. Adaptada.

## Origem e classificação dos microplásticos

Dentro dos materiais plásticos, há uma crescente preocupação com as pequenas partículas denominadas microplásticos. A palavra "microplástico" foi utilizada pela primeira vez por Thompson et al. (2004) e o termo "micro" demonstra a necessidade de utilização da microscopia para sua visualização. Os primeiros microplásticos foram observados em rebocadores de plâncton na América do Norte na década de 1970 (CAR-

PENTER; SMITH, 1972). Desde então, são encontrados em diversos ecossistemas e por serem facilmente confundidos com alimentos, já foram identificados no conteúdo intestinal de diferentes espécies da fauna, como por exemplo, em caranguejos-fantasma (*Ocypode quadrata*) (COSTA et al., 2019).

Conforme abordado no Workshop Internacional de Pesquisa sobre Detritos Marinhos Plásticos, realizado pela *National Oceanic and Atmospheric Administration* (NOAA), são classificadas como microplásticos as partículas de dimensões inferiores a 5 mm. Embora não haja requisito para um “limite inferior” no tamanho dos microplásticos, reconhece-se como sendo 333 µm, em virtude das redes de nêuston de malha 333 µm, comumente usadas em coletas de campo para capturar plâncton e detritos flutuantes (ARTHUR et al., 2008). Ainda, conforme Hidalgo-Ruz et al. (2012), é necessária uma padronização no tamanho de classificação dos microplásticos.

Os microplásticos podem ser encontrados na forma de fragmentos, fibras e grânulos (THOMPSON et al., 2004) e são classificados de acordo com sua origem no meio ambiente. O microplástico denominado primário é produzido já em tamanho microscópico, com finalidade de constituir a formulação de produtos utilizados na indústria, em produtos de limpeza, em cosméticos, em itens de higiene pessoal ou como matéria-prima a ser derretida e moldada para fabricação de materiais plásticos (ARTHUR et al., 2008; ARTHUR; BAKER, 2012; RIOS; MOORE; JONES, 2007). São também utilizados pela indústria têxtil na forma de fibras para confecção de tecidos sintéticos (BROWNE et al., 2011).

Já o microplástico secundário resulta da fragmentação de plásticos maiores descartados no ambiente aquático e terrestre, os quais são expostos à degradação física, química ou biológica por meio da radiação, abrasão e demais ações extremas do clima (COLE et al., 2011; ARTHUR et al., 2008; GESAMP, 2015). Os fatores de fragmentação estão relacionados também ao tipo de polímero ao qual este derivou. Durante a degradação, o material plástico sofre alteração de suas propriedades e torna-se mais frágil (DE PAOLI, 2008; BARNES et al., 2009; COLE et al., 2011; RABELLO; DE PAOLI, 2013; ANDRADY, 2011; GESAMP, 2015; ROCHA-SANTOS; DUARTE, 2015).

Devido à diminuição da integridade estrutural, em geral, os plásticos tornam-se mais suscetíveis à fragmentação (BARNES et al., 2009; BROWNE; GALLOWAY, THOMPSON, 2007). Este processo faz com que os fragmentos tornem-se cada vez menores, até serem classificados como microplásticos ou nanoplásticos (ANDRADY, 2011; FENDAL; SEWELL, 2009; RIOS; MOORE; JONES, 2007; RYAN et al., 2009).

## **Problemas causados pelos microplásticos**

Nos ecossistemas aquáticos e terrestres, a ingestão de microplásticos é um dos principais problemas ambientais relatados, pois seu pequeno tamanho faz com que estes materiais sejam facilmente ingeridos por diversos organismos. Sua ingestão pode causar danos físicos, hormonais, fisiológicos, alterações de comportamento e desequilíbrio do nicho ecológico (ANBUMANI; KAKKAR, 2018). Em organismos menores, a ingestão de partículas de microplásticos ameaça a estabilidade das cadeias alimentares, uma vez que os contaminantes podem bioacumular e biomagnificar nos níveis tróficos mais elevados (HAMMER; KRAAK; PARSONS, 2012). A cor dos microplásticos interfere diretamente na sua ingestão e quanto maior a semelhança com presas, maior a chance de o predador confundir as partículas com alimentos (CARPENTER et al., 1972; GREENE,

1985; SHAW; DAY, 1994; WRIGHT et al., 2013).

Além da relação entre tamanho e cor, o formato dos microplásticos pode também afetar seu manuseio e capacidade de ingestão das partículas (BOTTERELL et al., 2019; COPPOCK et al., 2019). Estudos utilizaram microesferas de poliestireno em um teste feito com copépodes das espécies *Tigriopus japonicus* e *Centropages typicus*, e concluíram que há ingestão de microplásticos, indicando uma biodisponibilidade para diferentes espécies (LEE et al., 2013; GALLOWAY, 2013; COLE; GALLOWAY, 2015). Outros estudos que analisaram a ingestão feita por zooplanktons descobriram que as microfibras também eram ingeridas pelos mesmos (DESFORGES et al., 2015; SUN et al., 2017; STEER et al., 2017).

Além de causar desequilíbrio nas cadeias alimentares, os microplásticos podem transportar microrganismos que atuam como vetores (OBERBECKMANN et al., 2015), como o *Vibrio* spp., já encontrados em microplásticos de polietileno, polipropileno e poliestireno (KIRSTEIN et al., 2016). Deste modo, a lixiviação de aditivos plásticos e o acúmulo de outros compostos tóxicos e de microrganismos patogênicos, tornam os microplásticos um coquetel complexo de substâncias nocivas (COLE et al., 2011; ZETTLER et al., 2013; WANG et al., 2019).

Seus riscos para a saúde humana vão além e estão também relacionados aos componentes de plásticos como ftalatos, Bisfenol A (BPA), éteres difenílicos polibromados (PBDE) e Tetrabromobisfenol A (TBBPA), os quais possuem a capacidade de alterar o sistema endócrino. Os ftalatos e PBDE's, por exemplo, funcionam como bloqueadores de testosterona, os BPA possuem ação semelhante aos estrógenos e tanto os PBDE quanto o TBBPA são capazes de interromper a homeostase do hormônio da tireoide (TALVITIE et al., 2017).

## **Requisitos legais para lançamento de efluentes**

### **Legislação Estadual de Santa Catarina**

Os padrões e condições de lançamento de efluentes em âmbito estadual são regulamentados pela Resolução CONSEMA nº 182/2021 que estabelece as diretrizes para os padrões de lançamento de esgotos sanitários de sistemas de tratamento públicos e privados. Todavia, assim como a regulamentação federal para lançamento de efluentes, no âmbito estadual também não são apresentados parâmetros relativos à concentração de microplásticos no efluente de Sistemas de Tratamento de Esgotos Sanitários.

### **Legislação Municipal**

O município de Itajaí não possui uma diretriz própria para os padrões e condições de lançamento de efluentes, seguindo a legislação estadual. Porém, o Instituto Itajaí Sustentável – INIS, apresentou a Instrução Normativa (IN) nº 103, que tem como objetivo definir a documentação necessária para os projetos de sistema de tratamento de efluentes sanitários no âmbito dos processos de licenciamento ambiental e estabelecer critérios para apresentação de documentos, projetos, estudos e plantas no referido Instituto. Esta IN traz no seu escopo que os sistemas de tratamento de efluentes devem apresentar 90% de redução de materiais sedimentáveis e que a interpretação das análises de relatórios das Licenças Ambientais de Operação deve atender as Reso-

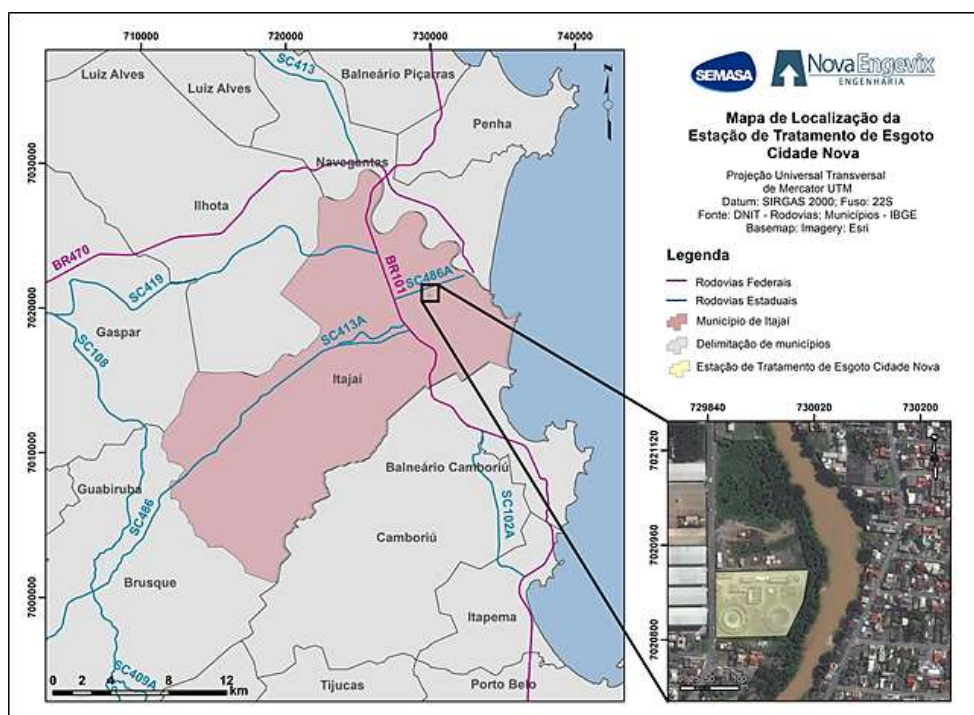
luções CONAMA nº 430 e 182, Lei 14.675 (BRASIL 2011, 2021; SANTA CATARINA, 2009).

## Análise de microplásticos na Estação de Tratamento de Esgoto Cidade Nova, Itajaí, SC.

### - Área de Estudo

O estudo foi realizado na Estação de Tratamento de Esgoto (ETE), localizada no bairro Cidade Nova, pertencente ao Serviço Municipal de Água, Saneamento Básico e Infraestrutura (SEMASA) do município de Itajaí, no estado de Santa Catarina (Figura 1). Foram coletadas 5 amostras da entrada, 5 amostras do tanque de homogeneização e 5 amostras da saída da ETE nos meses de março, abril, junho, agosto e setembro de 2021, totalizando 15 amostras.

Figura 1 – Mapa Localização da ETE Cidade Nova no município de Itajaí - SC.

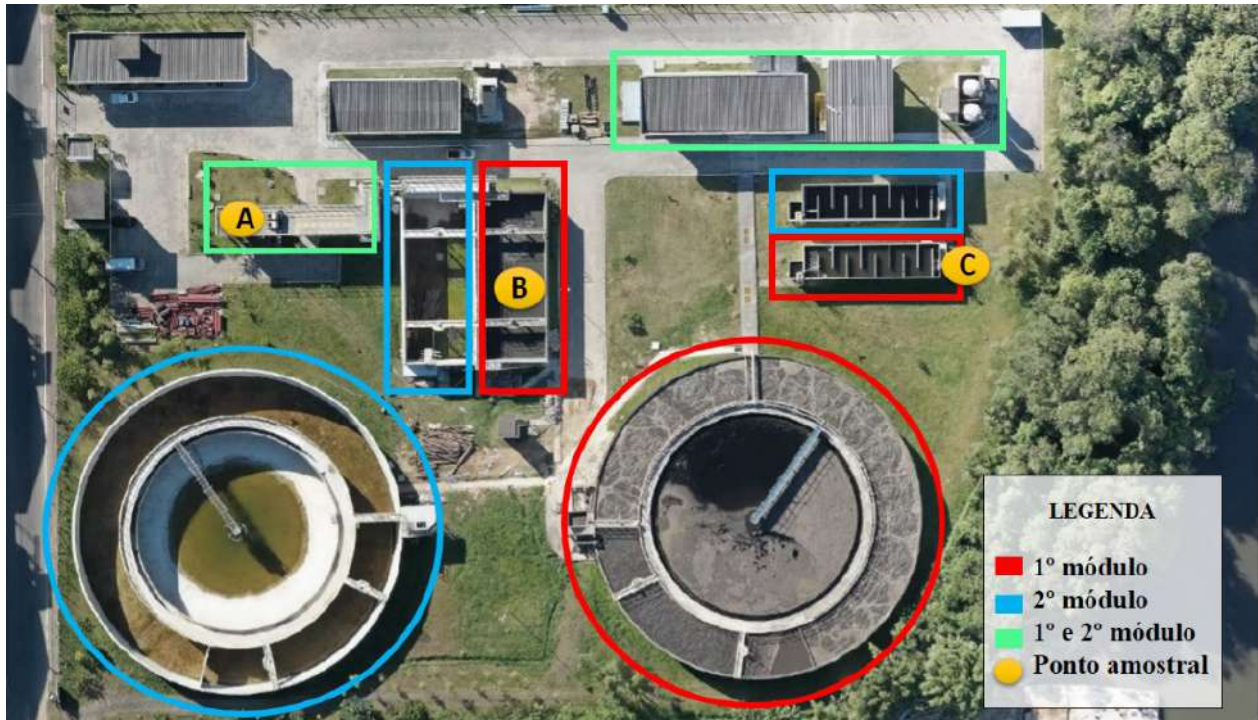


Fonte: Nova Engevix Engenharia (2021).

O tipo de sistema coletor de esgotamento sanitário do município de Itajaí que encaminha o esgoto bruto até a ETE Cidade Nova é classificado como separador convencional e foi projetado para coletar os esgotos sanitários em tubulações separadas da rede de coleta pluvial. A ETE Cidade Nova foi inaugurada no ano de 2014 e realiza o tratamento de afluentes provenientes de esgoto doméstico coletado nos bairros de Cabeçadas, Centro, Fazenda, Fazendinha, Dom Bosco, Praia Brava e parte da Vila Operária (NOVA ENGEVIX ENGENHARIA, 2021). Estes bairros foram definidos como prioridade devido a sua localização próxima às praias, a fim de evitar a contaminação da água pelo lançamento de esgoto bruto na zona costeira e, assim, melhorar a balneabilidade.

O sistema de tratamento da parte líquida da ETE Cidade Nova (figura 2) está dividido em três fases, sendo estas: preliminar, secundária e terciária. Ainda, a ETE Cidade Nova possui um módulo do sistema compacto de lodo ativado convencional com remoção de nitrogênio.

Figura 2 - Módulos da ETE Cidade Nova e pontos de coleta.



Fonte: Baptista (2021).

O efluente tratado pela ETE Cidade Nova é lançado na bacia do rio Itajaí-Mirim, no trecho natural, que faz parte da bacia do rio Itajaí-Açu. Este pertence a Região Hidrográfica do Vale do Itajaí, a qual faz parte do sistema de drenagem da vertente do Atlântico. A bacia do rio Itajaí-Mirim está localizada na região do Vale do Itajaí, em Santa Catarina, Brasil e é considerada a maior sub-bacia de drenagem do rio Itajaí-Açu (Figura 3) HOMECHIN JR; BEAUMORD, 2007).

Figura 3 – ETE Cidade Nova no Estuário do Rio Itajaí-Açu.



Fonte: Nova Engevix Engenharia (2021).

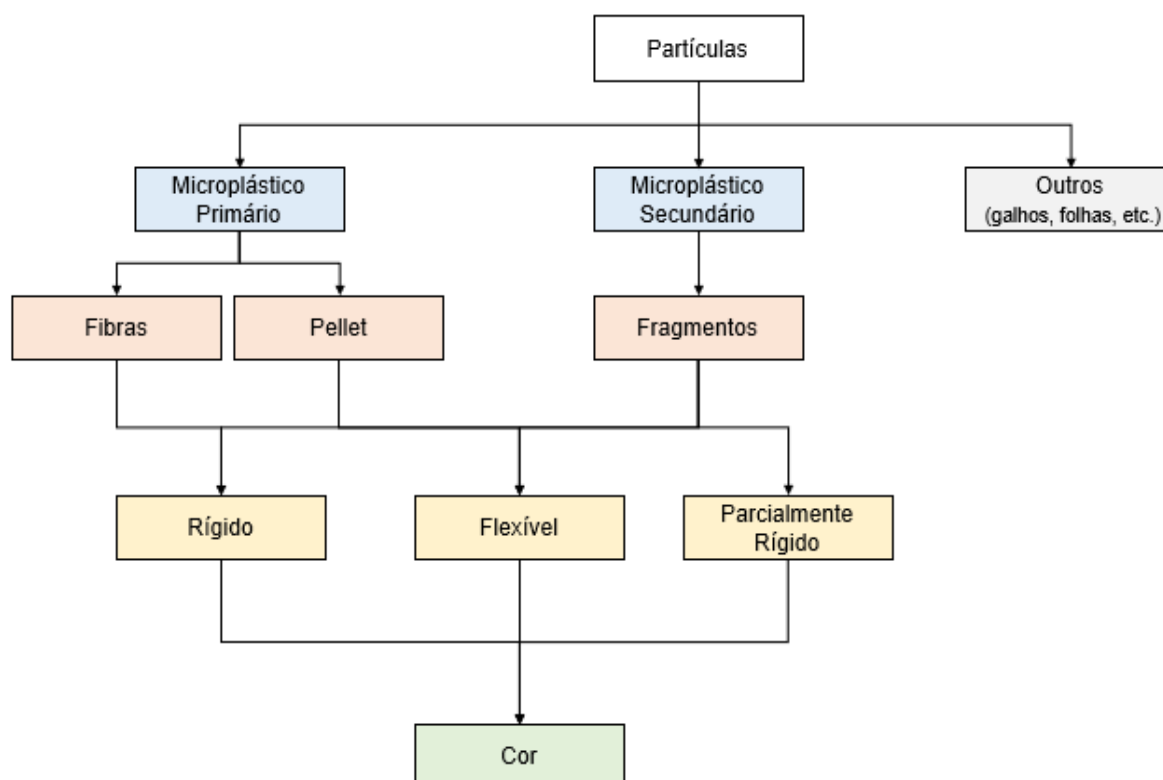
O rio Itajaí-Mirim tem sua nascente no município de Vidal Ramos, sendo sua foz localizada em Itajaí. O rio Itajaí-Mirim possui extensão de 170 km, com área de drenagem de 1.677,2 km<sup>2</sup>. No ano de 1975 foi concluída a retificação de 8,1 km do rio Itajaí-Mirim, com o objetivo de conter as enchentes que ocorriam nos municípios da bacia. Desde então, considera-se que o antigo curso do rio foi perdendo importância em termos de escoamento de água e passou a acumular esgotos urbanos, dando origem a um problema ambiental e de saúde pública (COMITÊ DO ITAJAÍ, 2010).

## Identificação de microplásticos no Tratamento de Esgoto

Devido aos microplásticos possuírem diferentes densidades, supõe-se que sejam removidos nos processos de pré-tratamento e tratamento primário. Este fator foi comprovado em estudos que identificaram a remoção de 75% a 97% das partículas (CARR; LIU; TESORO, 2016; LESLIE et al., 2017; TALVITIE et al., 2017). A eficiência da remoção dos microplásticos está relacionada ao tipo de filtração utilizada no tratamento terciário, a qual pode remover uma quantidade considerável de detritos que não foram retidos nos processos anteriores. A filtração mais eficiente é a filtração por membranas, ou microfiltração (MAGNUSSON; NORÉN, 2014; MICHIELSEN et al., 2016; MINTENIG et al., 2017).

No estudo desenvolvido por Baptista (2021) na ETE Cidade Nova, no município de Itajaí, foi utilizada uma lupa estereoscópica binocular e ampliação de até 40x para a caracterização do material conforme Figura 4. Esta caracterização consistiu em separar o material visualmente considerado plástico dos demais materiais e fotografá-los para análise da sua morfologia (formato, flexibilidade e cor) e classificação entre primário ou secundário.

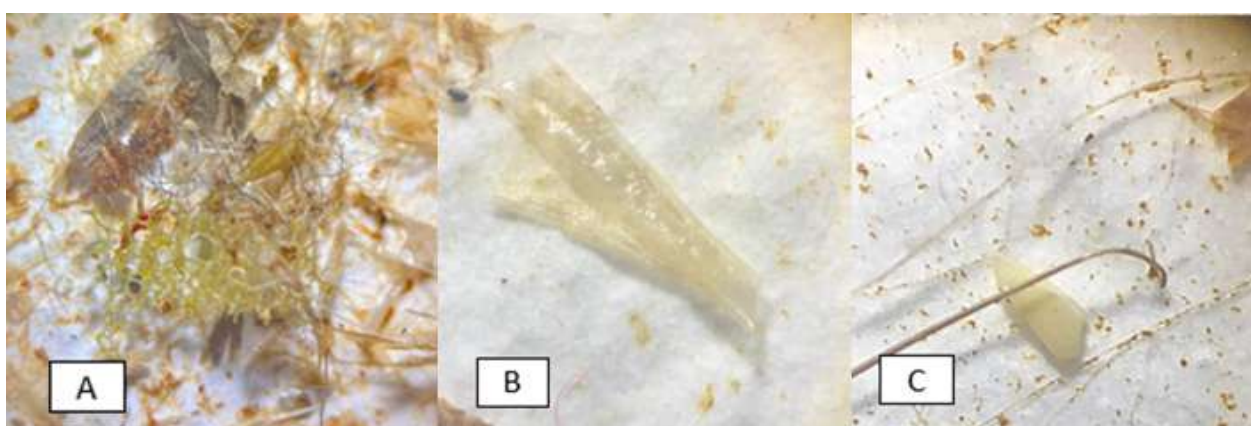
Figura 4 - Fluxograma de identificação qualitativa visual dos microplásticos coletados.



Fonte: Baptista, (2021)

Através da análise de microscopia foi possível visualizar nas amostras de entrada, homogeneização e saída da ETE (figura 5) a presença de fragmentos com características de microplásticos de diferentes cores e formatos, tanto primários como secundários.

Figura 5 – Fragmentos de microplásticos encontrados na entrada, esgoto bruto (A) no esgoto homogeneizado (B) e no esgoto tratado (C), com aumento de 40x.



Fonte: Baptista, (2021)

Foram encontrados microplásticos primários e secundários em todos os filtros analisados. Os microplásticos primários ocorreram majoritariamente na forma de fibras e fragmentos. O formato de pellets foi identificado em poucas amostras. Com relação à flexibilidade das partículas, todas as análises continham plásticos flexíveis. A flexibilidade é uma característica de plásticos como o polietileno de baixa densidade, o

qual é utilizado para fabricação de embalagens. Partículas parcialmente flexíveis foram encontradas em 10 análises e rígidas em apenas 7. Estes tipos de partículas apresentam características de materiais compostos por polímeros como o polietileno de alta densidade (PEAD), polipropileno (PP), poli (tereftalato de etileno) (PET), poliuretano (PU) ou poliestireno (PS) (ABIPLAST, 2018). Deste modo, a ETE analisada não apresentou 100% de eficiência na retenção de microplásticos.

Conforme estudos desenvolvidos em outros países, publicados por Carr, Liu e Tesoro (2016), Michielssen et al. (2016), Murphy et al. (2016), Talvitie et al. (2017) e Gouveia (2018), as Estações de Tratamento de Águas Residuárias (ETAR) podem atuar como barreira à passagem de microplásticos, sendo capazes de reter grande parte das partículas. Entretanto, quando as ETAR realizam o tratamento de um grande volume de efluentes, permitem a entrada de uma quantidade significativa de microplásticos no meio receptor e, dessa forma, uma maior quantidade pode passar pela filtração (GOUVEIA, 2018).

## **Considerações finais**

Atualmente a presença de microplásticos é uma realidade em diferentes matrizes ambientais, necessitando cada vez mais de estudos de investigação, avaliação e monitoramento dessas substâncias. Estudos sobre a ocorrência de microplásticos em Estações de Tratamento de Esgotos são importantes para entender que mesmo retraindo uma quantidade considerável, as Estações de Tratamento de Esgotos ainda podem ser fontes de lançamento deste material para o meio ambiente (GOUVEIA, 2018).

## **REFERÊNCIAS**

- ABIPLAST. Perfil 2015. Associação Brasileira da Indústria do Plástico, 2015. Disponível em: [http://www.abiplast.org.br/wp-content/uploads/2019/03/Perfil\\_-Abiplast\\_web2015.pdf](http://www.abiplast.org.br/wp-content/uploads/2019/03/Perfil_-Abiplast_web2015.pdf). Acesso em: 25 Fev. 2021.
- ABIPLAST. Perfil 2018. Associação Brasileira da Indústria do Plástico, 2015. Disponível em: [http://www.abiplast.org.br/wp-content/uploads/2019/10/perfil2018-web\\_VC.pdf](http://www.abiplast.org.br/wp-content/uploads/2019/10/perfil2018-web_VC.pdf). Acesso em: 25 Fev. 2021.
- ANBUMANI, S.; KAKKAR, P. Ecotoxicological effects of microplastics on biota: a review. *Environmental Science And Pollution Research*, [S.l.], v. 25, n. 15, p. 14373-14396, 21 abr. 2018. Springer Science and Business Media LLC.
- ANDRADY, A. L. Microplastics in the marine environment. *Marine Pollution Bulletin*, [S.l.], v. 62, n. 8, p. 1596-1605, ago. 2011. Elsevier BV.
- ARTHUR, C., BAKER, J., BAMFORD, H. *Proceedings of the International Research Workshop on the Occurrence, Effects, and Fate of Microplastic Marine Debris*, 2008. 1ª edição. NOAA Technical Memorandum NOS-OR&R-39. Tacoma. National Oceanic and Atmospheric Administration.
- ARTHUR, C., BAKER, J. *Proceedings of the Second Research Workshop on Microplastic Marine Debris*. 2012. NOAA Technical Memorandum NOS-OR&R-39. Tacoma. National Oceanic and Atmospheric Administration.
- BAPTISTA, A. *Avaliação da Presença de Microplásticos em efluentes Sanitários do Municípios de Itajaí – SC. Monografia (Graduação em Engenharia Sanitaria e Ambiental), Escola do Mar, Ciência e Tecnologia, UNIVALI*. 2021.

- BOTTERELL, Z. L., BEAUMONT, N., DORRINGTON, T., STEINKE, M., THOMPSON, R. C., LINDEQUE, P. K. 2019. Bioavailability and effects of microplastics on marine zooplankton: A review. *Environmental Pollution*, 245, 98-110.
- BRASIL. RESOLUÇÃO Nº 430, DE 13 DE MAIO DE 2011. Dispõe sobre as condições e padrões de lançamento de efluentes, complementa e altera a Resolução no 357, de 17 de março de 2005, do Conselho Nacional do Meio Ambiente-CONAMA. Disponível em: <http://www2.mma.gov.br/port/conama/legiabre.cfm?codlegi=646>. Acesso em: 17 Abr. 2021
- BROWNE, M. A.; GALLOWAY, T.; THOMPSON, R. Microplastic-an emerging contaminant of potential concern? *Integrated Environmental Assessment And Management*, [S.l.], v. 3, n. 4, p. 559-561, out. 2007. Wiley.
- BROWNE, M. A.; CRUMP, P.; NIVEN, S.J.; TEUTEN, E.; TONKIN, A.; GALLOWAY, T.; THOMPSON, R. Accumulation of Microplastic on Shorelines Worldwide: sources and sinks. *Environmental Science & Technology*, [S.l.], v. 45, n. 21, p. 9175-9179, nov. 2011. American Chemical Society (ACS).
- CARPENTER, E. J.; SMITH JR., K. I. Plastics on the Sargasso Sea Surface. *Science*, Massachusetts, v. 175, n. 4027, p. 1240-1241, mar. 1972.
- CARPENTER, E. J.; ANDERSON, S. J. ; HARVEY, G.R. ; MIKLAS, H.P. ; PECK, B.B. Polystyrene spherules in coastal waters. *Science*, v. 178, n. 4062, p. 749-750, 1972.
- CARR, S. A.; LIU, J.; TESORO, A G. Transport and fate of microplastic particles in wastewater treatment plants. *Water Research*, [S.l.], v. 91, p. 174-182, mar. 2016. Elsevier BV.
- COMITÊ DO ITAJAÍ. Plano da Bacia Hidrográfica do Rio Itajaí. Comitê de Gerenciamento da Bacia Hidrográfica do Rio Itajaí. 2010. p. 134. Disponível em: [https://www.aguas.sc.gov.br/jsmallfib\\_top/DHRI/Planos%20de%20Bacias/Plano%20da%20Bacia%20Hidrografica%20do%20Rio%20Itajai/cap-A2-secoes-2.1\\_2.2.pdf](https://www.aguas.sc.gov.br/jsmallfib_top/DHRI/Planos%20de%20Bacias/Plano%20da%20Bacia%20Hidrografica%20do%20Rio%20Itajai/cap-A2-secoes-2.1_2.2.pdf). Acesso em: 15 Set. 2021.
- COPPOCK, R.L., GALLOWAY, T.S., COLE, M., FILEMAN, E.S, QUEIRÓS, A.M.; LINDEQUE, P.K. 2019. Microplastics alter feed selectivity and fecal density in the copepod *Calanus helgolandicus*. *Total Environmental Science* , 687 , 780-789.
- COLE, M., GALLOWAY, T.S. 2015. Ingestion of nanoplastics and microplastics by Pacific oyster larvae. *Environmental science & technology*, 49(24), 14625-14632.
- COLE, M.; LINDEQUE, P.; HALSBAND, C.; GALLOWAY, T. S. Microplastics as contaminants in the marine environment: a review. *Marine Pollution Bulletin*, [S.l.], v. 62, n. 12, p. 2588-2597, dez. 2011.
- CONSEMA, Conselho Estadual do Meio Ambiente. RESOLUÇÃO CONSEMA Nº 182, DE 06 DE AGOSTO DE 2021. Disponível em: <https://www.sde.sc.gov.br/index.php/biblioteca/consema/legislacao/resolucoes/1755-resolucao-consema-n-182-2021/file>. Acesso em: 13 Set. 2021.
- DE PAOLI, M. A.; Degradação e Estabilização de Polímeros, 2ª ed., Chemkeys: São Paulo, 2008.
- DERRAIK, J. G. B. The pollution of the marine environment by plastic debris: a review. *Marine Pollution Bulletin*, [S.l.], v. 44, n. 9, p. 842-852, set. 2002. Elsevier BV.
- DESFORGES, J. P. W., GALBRAITH, M., ROSS, P.S. 2015. Ingestion of microplastics by zooplankton in the Northeast Pacific Ocean. *Archives of environmental contamination and toxicology*, 69(3), 320-330.
- GOUVEIA, R J. S. E. Eficiência de remoção de microplásticos em quatro ETAR portuguesas. 2018. Dissertação (Mestrado em Engenharia do Ambiente) Faculdade de Ciências e Tecnologia, Universidade Nova de Lisboa.
- GESAMP. Sources, Fate and Effects of Microplastics in the Marine Environment: A Global Assessment. *Rep. Stud. GESAMP*, v. 93, p. 220, 2015.
- GALLOWAY, T. S. ; COLE, M. ; LINDEQUE, P. ; FILEMAN, E. ; HALSBAND, C. ; GOODHEAD, R. ;

- MOGER, J. Microplastic ingestion by zooplankton. *Environ. Sci. Technol.*, v.47, n.12, p.6646-6655, 2013.
- GREENE, C.H. Planktivore functional groups and patterns of prey selection in pelagic communities. *Journal of Plankton Research*, v. 7, n. 1, p. 35-40, 1985.
- HAMMER, J.; KRAAK, M. H. S.; PARSONS, J.R. *Plastics in the Marine Environment: the dark side of a modern gift. Reviews of environmental contamination and toxicology*, [S.l.], p. 1-44, 2012. Springer New York.
- HIDALGO-RUZ, V. GUTOW, L. THOMPSON, R. C. THIEL, M. Microplastics in the marine environment: a review of the methods used for identification and quantification. *Environmental Science Technology*, v. 46, 2012.
- HOMECHIN JUNIOR, M.; BEAUMORD, A. C. Caracterização da qualidade das águas do trecho médio do Rio Itajaí-Mirim, Santa Catarina. In: Congresso de Ecologia do Brasil, 8., 2007, Caxambu. Anais [...]. [Itajaí]: Sociedade de Ecologia Brasileira, 2007. p. 1-2.
- HORTON, A. A.; SVENDSEN, C.; WILLIAMS, R. J.; SPURGEON, D. J.; LAHIVE, E. Large microplastic particles in sediments of tributaries of the River Thames, UK – Abundance, sources and methods for effective quantification. *Marine Pollution Bulletin*, [S.l.], v. 114, n. 1, p. 218-226, jan. 2017. Elsevier BV.
- KIRSTEIN, I. V., KIRMIZI, S., WICHELS, A., GARIN-FERNANDEZ, A., ERLER, R., LÖDER, M., GERDTS, G. Dangerous hitchhikers? Evidence for potentially pathogenic *Vibrio* spp. on microplastic particles. *Marine environmental research*, v. 120, p. 1-8, 2016.
- LEE, K. W., SHIM, W. J., KWON, O. Y.; KANG, J. H. 2013. Size-dependent effects of micro polystyrene particles in the marine copepod *Tigriopus japonicus*. *Environmental science & technology*, 47(19), 11278-11283.
- LESLIE, H. A.; BRANDSMA, S. H.; VAN VELZEN, M. J. M.; VETHAAK, A.D. Microplastics en route: field measurements in the dutch river delta and amsterdam canals, wastewater treatment plants, north sea sediments and biota. *Environment International*, [S.l.], v. 101, p. 133-142, abr. 2017. Elsevier BV.
- MAGNUSSON, K., NORÉN, F. Screening of microplastic particles in and down-stream a wastewater treatment plant. 55, 2014. IVL Swedish Environmental Research Institute.
- MANO, E. B.; MENDES, L. C. *Introdução a polímeros*. 2. ed. São Paulo: Edgard Blucher, 2004. 191 p.
- MICHIELSSEN, M. R.; MICHIELSSEN, E. R.; N. I., DUHAIME, M. B. Fate of microplastics and other small anthropogenic litter (SAL) in wastewater treatment plants depends on unit processes employed. *Environmental Science: Water Research & Technology*, [S.l.], v. 2, n. 6, p. 1064-1073, 2016. Royal Society of Chemistry (RSC).
- MINTENIG, S. M.; INT-VEEN, I.; LÖDER, M. G. J.; PRIMPKE, S.; GERDTS, G. Identification of microplastic in effluents of waste water treatment plants using focal plane array-based micro-Fourier-transform infrared imaging. *Water Research*, [S.l.], v. 108, p. 365-372, jan. 2017. Elsevier BV.
- MURPHY, F.; EWINS, C.; CARBONNIER, F.; QUINN, B. Wastewater Treatment Works (WwTW) as a Source of Microplastics in the Aquatic Environment. *Environmental Science & Technology*, [S.l.], v. 50, n. 11, p. 5800-5808, 18 maio 2016. American Chemical Society (ACS).
- NOVA ENGEVIX ENGENHARIA. Estudo Ambiental Simplificado. Projeto executivo para ampliação da ETE Cidade Nova – Itajaí. Itajaí. EGVP00388/00-8T-RL-5000. p. 1-272, jun. 2021.
- OBERBECKMANN, S.; LÖDER, M. G. J.; LABRENZ, M. Marine microplastic-associated biofilms – a review. *Environmental Chemistry*, [S.l.], v. 12, n. 5, p. 551, 2015. CSIRO
- PIATTI, T. M.; RODRIGUES, R. A. F. *Plásticos: características, usos, produção e impactos ambientais*.

(Conversando sobre ciências em Alagoas). EDUFAL, Maceió, 2005. 51p.

RABELLO, M.; DE PAOLI, M. A.; Aditivação de Termoplásticos, 1ª ed., Artliber: São Paulo, 2013

RIOS, L. M.; MOORE, C.; JONES, P.R. Persistent organic pollutants carried by synthetic polymers in the ocean environment. *Marine Pollution Bulletin*, [S.l.], v. 54, n. 8, p. 1230-1237, ago. 2007. Elsevier BV.

ROCHA-SANTOS, T.; DUARTE, A. C. A critical overview of the analytical approaches to the occurrence, the fate and the behavior of microplastics in the environment. *Trac Trends In Analytical Chemistry*, [S.l.], v. 65, p. 47-53, fev. 2015. Elsevier BV

RYAN, P. G.; MOORE, C. J.; VAN FRANEKER, J. A.; MOLONEY, C. I. Monitoring the abundance of plastic debris in the marine environment. *Philosophical Transactions Of The Royal Society B: Biological Sciences*, [S.l.], v. 364, n. 1526, p. 1999-2012, 27 jul. 2009. The Royal Society.

SANTA CATARINA. LEI Nº 14.675, DE 13 DE ABRIL DE 2009. Institui o Código Estadual do Meio Ambiente e estabelece outras providências. Disponível em: [http://leis.alesc.sc.gov.br/html/2009/14675\\_2009\\_Lei.html](http://leis.alesc.sc.gov.br/html/2009/14675_2009_Lei.html). Acesso em: 05 Abr., 2021.

SHAW, D. G.; DAY, R. H. Colour-and form-dependent loss of plastic micro-debris from the North Pacific Ocean. *Marine Pollution Bulletin*, v. 28, n. 1, p. 39-43, 1994.

STEER, M., COLE, M., THOMPSON, R. C., & LINDEQUE, P. K. 2017. Microplastic ingestion in fish larvae in the western English Channel. *Environmental Pollution*, 226, 250-259. Chicago.

SUN, X., LI, Q., ZHU, M., LIANG, J., ZHENG, S., ZHAO, Y. 2017. Ingestion of microplastics by natural zooplankton groups in the northern South China Sea. *Marine pollution bulletin*, 115(1-2), 217-224.

TALVITIE, J.; MIKOLA, A.; SETÄLÄ, O.; HEINONEN, M.; KOISTINEN, A. How well is microlitter purified from wastewater? –A detailed study on the stepwise removal of microlitter in a tertiary level wastewater treatment plant. *Water Research*, [S.l.], v.109, p.164-172, fev. 2017. ElsevierBV.

THOMPSON, R. C.; OLSEN, Y.; MITCHELL, R. P.; DAVIS, A.; ROWLAND, S.J.; JOHN, A.W. G. "Lost at sea: where is all the plastic?" *Science*, vol. 304, no. 5672, 2004, p. 838. Gale Academic OneFile.

WANG, Wenfeng et al. The ecotoxicological effects of microplastics on aquatic food web, from primary producer to human: A review. *Ecotoxicology and environmental safety*, v. 173, p. 110-117, 2019.

WRIGHT, S. L.; THOMPSON, R. C.; GALLOWAY, Tamara S. The physical impacts of microplastics on marine organisms: a review. *Environmental pollution*, v. 178, p. 483-492, 2013.

ZETTLER, E. R.; MINCER, T. J.; AMARAL-ZETTLER, L. A. Life in the "plastisphere": microbial communities on plastic marine debris. *Environmental science & technology*, v. 47, n. 13, p. 7137-7146, 2013.

# **Seção temática: Saúde, Educação e Cultura.**



Autor: Vanessa Lima  
Nome da obra: família  
Dimensões: A4  
Técnica: carvão vegetal em papel.

# OS DIREITOS HUMANOS E TRABALHISTAS: A DEFESA DA DIGNIDADE HUMANA NO CUIDADO À SAÚDE DO TRABALHADOR

DOI: <https://doi.org/10.22533/at.ed.3172405039>

Juliana Argueles Cezar Helene<sup>63</sup>

César Henrique Barzoto Antunes<sup>64</sup>

Maria Glória Dittrich<sup>65</sup>

Joaquim Olinto Branco<sup>66</sup>

## Introdução

O trabalho sempre esteve associado ao modo de vida do humano, sendo possível dividi-lo enquanto escravo, feudal, capitalista e outros. É reconhecido com um Direito Humano, segundo artigo 23 da Declaração Universal dos Direitos Humanos. No Brasil, é tido também como direito fundamental social e um dos valores estruturantes do Estado Democrático de Direito (BRASIL, 1988).

Sua evolução histórico-cultural desdobra-se segundo mudanças sociais, econômicas, culturais e nos meios de produção. Ao longo da história, a humanidade experienciou diversas formas de produção e trabalho como escravidão, o trabalho feudal e o capitalismo. Em muitas ocasiões foi um vetor para propagação de doenças, abusos, castigos físicos, esgotamento físico e mental.

Esta pesquisa teórica busca refletir sobre o modo de organização do trabalho e sua correlação com dignidade humana hodiernamente.

Muitos pensadores dedicaram a vida ao processo de aclarar a natureza humana, diferenciá-la dos demais animais, dos objetos e situá-la na natureza. As teorias desenvolvidas espelhavam as demandas sociais de cada tempo, conduzindo a um despertar do homem sobre seu valor no mundo.

A partir da valorização da natureza humana, ao longo da história foram implementados diversos deveres e direitos universais para resguardar sua condição ímpar de liberdade e de viver de maneira digna.

Importantíssimos avanços foram implementados como a minoração infantil, melhorias na salubridade dos ambientes ou proibição de castigos físicos. Contudo, ainda hoje o homem possui intensos diversos desafios no local de trabalho. O sofrimento ao qual os trabalhadores estão submetidos na era da informação e da tecnologia

63 Bacharel em Direito (UEL), especialista em Direito do Trabalho (UNIVALI), mestranda e Bolsista FAPESC no Mestrado Profissional de Gestão de Políticas Públicas da Universidade do Vale do Itajaí, [julianaargueles@hotmail.com](mailto:julianaargueles@hotmail.com)

64 Mestre em Gestão de Políticas Públicas (UNIVALI) - bolsista CAPES/FAPESC, especialista em Direito Civil e Empresarial (PUCPR), bacharel em Direito (UNIVALI), [antunescesar.adv@outlook.com](mailto:antunescesar.adv@outlook.com)

65 Filósofa (FEBE), Mestre em Educação (FURB) e Doutora em Teologia (EST). Professora Pesquisadora no Mestrado Profissional em Gestão de Políticas Públicas - UNIVALI, [gloria.dittrich@univali.com](mailto:gloria.dittrich@univali.com)

66 Biólogo, Mestre e Doutor (UFPR); Doutor (UFSCar) e Pós-Doutorado em Ecologia e Recursos Naturais (UFSCar). Professor e pesquisador no Mestrado Profissional de Gestão de Políticas Públicas da Universidade do Vale do Itajaí, [branco@univali.br](mailto:branco@univali.br)

ainda precede muitos estudos, mas nota-se um avanço exponencial de patologias psicossomáticas e mentais.

O adoecimento mental e físico do trabalhador reflete todo o sofrimento gerado pelo trabalho na contemporaneidade. Estima-se que a depressão já seja a maior causa de afastamento no mundo. O sofrimento em massa reflete a gravidade do que o trabalhador vem vivendo e aponta para uma inadequação do sistema, sobretudo frente a saúde mental da humanidade.

Portanto, o que se apresenta é a necessidade de retomada sobre o seja dignidade humana para muito além do texto positivado, que pouca eficácia possui na realidade vivida, a fim de garantir uma igualdade natural, promotora de saúde e bem-estar no ambiente de trabalho.'

## **Evolução dos direitos trabalhistas**

A primeira forma de trabalho descrita é escravidão, em que se tratava o trabalhador apenas como coisa, propriedade de quem o dominava, não sujeito, portanto, a direitos. Entre os gregos, o trabalho intelectual como a política era tarefa dos nobres. Em Roma, em 284 a. C., havia possibilidade de alugar energia ou resultado de trabalho em troca de dinheiro, conhecido como *locatio conductio*. Posteriormente, há ascensão da servidão, modelo predominante no feudalismo, onde o servo oferecia sua força de trabalho e boa parte de sua produção ao senhor feudal, a quem estava subordinado. Em troca, o senhor feudal permitia a exploração das suas terras, a proteção política e militar (MARTINS, 2009).

O modo de trabalho antigo era predominantemente prestado por escravos ou por povos vencidos em guerras. Na idade média, havia prestação de serviços eclesiásticos, militares e servis camponeses, que desenvolviam atividades nos feudos, onde a economia era impulsionada pelo sistema econômico de trocas (PONTES, 2010).

De fato, a palavra remete a diversas acepções e teve, a depender do período históricos, da cultura e da sociedade, diversos sentidos. Segundo Evaristo de Moraes Filho:

Difícilmente encontraríamos uma palavra mais equívoca e ampla do que esta, com uma infinidade de significações. Quanto à sua etimologia, é assunto discutido e obscuro até hoje. Segundo Tilgher, os gregos (a Antiguidade em geral) conceberam o trabalho como um castigo e como uma dor; basta lembrar que o termo grego *pónos*, que significa trabalho, tem a mesma raiz que a palavra latina *poena*. Em ambos está presente a mesma ideia de tarefa penosa e pesada, como em fadiga, trabalho, pena. Para Lucien Fébvre, a palavra veio do sentido de tortura - *tripaliare*, torturar com o *tripalium*, máquina de três pontas. Na observação de Robertis, não possui a Antiguidade uma palavra equivalente a nosso trabalho, na qual se destacam as notas de fadiga e de pena, mas igualmente a de força e altivez, exaltada vigorosamente pela consideração social (MORAES FILHO, 2014, p. 39)

O termo deriva de *tripalium*, que no latim significa instrumento de tortura, todavia, ao longo da história, foi evoluindo e atualmente pode ser como ferramenta emancipatória, algo capaz de atribuir sentido de vida.

Leite (2022) classifica as fases do trabalho enquanto pré-industrial, também nomeado pré-histórico e período histórico. O primeiro, subdivide-se em:

a) vinculação do homem ao homem (escavidão); b) vinculação do homem à terra (servidão); c) vinculação do homem à profissão (corporações). Surgia, ainda, nesse período, outro tipo de relação de trabalho: a locação (locatio operis e locatio operarum). Alguns sustentam ser a locatio operarum precedente da relação de emprego moderna, objeto do direito do trabalho. Nesse período não existia ainda o direito do trabalho tal como o conhecemos hoje (LEITE, 2022, p. 55).

As modificações advindas de múltiplas causas, especialmente no período histórico, refletiram nas melhorias à condição do trabalhador. No âmbito econômico, mudanças relacionadas à revolução industrial. Sob o olhar social, a transformação no modelo de funcionamento dos Estados, que passaram a possuir um enfoque mais social, sob forte influência da revolução francesa. Na esfera jurídica, as reivindicações da força humana de trabalho para estabelecer regras destinadas à proteção, sindicalismo e direito de reunião, direito de negociações individual e coletiva. Além desses, ideias relacionadas à justiça social e ideais marxistas como a luta de classes e tomada de poder pelo proletariado fomentaram a abertura ao diálogo com a classe trabalhadora (LEITE, 2022).

Para Delgado (2019), o trabalho subordinado que hoje se conhece, ganha relevância com a ascensão da idade moderna. Há expulsão dos servis da gleba, rompendo a relação de servidão outrora existente e tornando o trabalhador livre para laborar nos meios de produção, que estavam em ascensão.

As inovações industriais apresentadas forçaram os trabalhadores a se adequarem ao ritmo intenso e mecânico imposto pela nova organização do labor, com a propagação da máquina a vapor, responsável por impulsionar a indústria têxtil, principal produto de exportação na Europa no período, e inovações na exploração do carvão, do ferro e do aço. Huberman (1986) aponta levantamento de dados realizado em agosto de 1934 em Connecticut, Estados Unidos. Entre 129 famílias havia 246 crianças trabalhando, 21 menores de 7 anos.

As relações de trabalho tornaram-se mais impessoais, mecanizadas, árduas, condições precarizadas, com cada vez mais trabalho infantil para expansão da produção e do lucro.

O que acontecia aos homens que, reduzidos ao estado de fome absoluta, já não podiam lutar contra a máquina, e finalmente iam buscar emprego na fábrica? Quais eram as condições de trabalho nessas primeiras fábricas? As máquinas, que podiam ter tornado mais leve o trabalho, na realidade o fizeram pior. Eram tão eficientes que tinham de fazer sua mágica durante o maior tempo possível. Para seus donos, representavam tamanho capital que não podiam parar – tinham de trabalhar, trabalhar sempre. Além disso, o proprietário inteligente sabia que arrancar tudo da máquina, o mais depressa possível, era essencial porque, com as novas inovações, elas podiam tornar-se logo obsoletas. Por isso os dias de trabalho eram longos, de 16 horas. Quando conquistaram o direito de trabalhar em dois turnos de 12 horas, os trabalhadores consideraram tal modificação como uma benção (HUBERMAN, 1986, p. 191).

Longas horas de trabalho e baixos salários. Os operários vendiam sua força de trabalho às indústrias e fábricas, não mais conheciam a integralidade do processo de

produção do qual participavam, não se reconheciam no produto (OLIVEIRA, 2004).

Segundo Dejours (2015), é possível traduzir os marcos do capitalismo do século XIX, e que foram: O êxodo rural, a expansão da produção industrial e a concentração dos trabalhadores em áreas urbanas em busca de trabalho cujas jornadas eram extenuantes.

A remuneração era muito baixa e frequentemente insuficiente para subsistência, as crianças eram empregadas a partir de 3 anos. Era frequente o labor em condições de insalubridade. Os acidentes, a fome, o esgotamento físico e mental ocorriam com frequência. Na época, houve aumento das taxas de mortalidade e diminuição do bem-estar humano (DEJOURS, 2015).

Após modificações sociais, culturais e econômicas no mundo do trabalho, com a ascensão do capitalismo e os movimentos pelas reformas trazidas pela Revolução Francesa e a Industrial, o clamor por melhores condições de trabalho fez com que, aos poucos, fossem implementados avanços gradativos na área (MARTINS, 2009). Nesse sentido:

Todos os processos de expropriação do trabalho é que foram responsáveis pela construção da classe operária. Com isso, até mesmo o sentido de liberdade no capitalismo está ligado ao trabalho alienado, onde os trabalhadores têm a liberdade de vender sua força de trabalho, mas ao mesmo tempo é expropriado do trabalho, da cultura e do lazer (OLIVEIRA, 2004, p. 88).

Para Morin (2005) o processo de racionalização iniciado no século 16 e aprofundado nos séculos seguintes não vislumbrava o trabalhador como humano, mas somente considerava sua aptidão física para desempenho das atividades. O sistema foi evoluindo, o trabalho decompondo-se em diversas atividades mecânicas. Para o autor:

Pode-se dizer que a industrialização, a urbanização, a burocratização, a tecnologização se efetuaram segundo as regras e princípios da racionalização, ou seja, a manipulação social dos indivíduos tratados como coisa em proveito dos princípios de ordem, de economia, de eficácia. Essa racionalização pôde por vezes ser moderada pelo humanismo, pelo jogo pluralista das forças sociais e políticas e pela ação sindical dos racionalizados. Em outras palavras, a brutalidade desenfreada da racionalização pôde por vezes ser moderada, depois contida e parcialmente recalcada no Ocidente, mas deflagrou o planeta. Para a deflagração do imperialismo ocidental, não houve freio, dado que se lidava com seres julgados ainda não “maduros” racionalmente. E os colonizados, para se libertarem, adotaram um modelo racionalizador dominante (MORIN, 2005, p. 162-163).

Gradativamente, os Estados soberanos ao redor do mundo foram implementando alguns direitos trabalhistas. Em 1802 a Inglaterra promulgou regras para redução da jornada infantil nas fábricas para dez horas diárias. A Alemanha trouxe as primeiras regulamentações trabalhistas em 1833 e a França em 1901. No Brasil, em 1939 é criada a Justiça do Trabalho e outorgada a Consolidação das Leis do Trabalho (LEITE, 2022).

Inicia-se então o processo de constitucionalização jurídica do Direito do Trabalho em diversos Estados soberanos, que passam a tratar do assunto com especial atenção, visando promover um trabalho decente, em condições equitativas e satisfatórias, protegendo a pessoa contra o desemprego.

A constituição do México, promulgada em 1917, foi precursora no tema, prevendo limitação à jornada diária em no máximo oito horas, vedando o trabalho

de crianças com menos de 12 anos e outros. Posteriormente, em 1919, a Alemanha promulgou a carta magna de Weimar, que exerceu grande influência para avanços no continente europeu. Em 1927 a Itália promulgou a chamada *Carta del Lavoro*, que foi base para Portugal, para Espanha e que também repercutiu no Brasil (LEITE, 2022).

Para Granizo e Rothvoss (1935, *apud* DELGADO, 2019), a evolução histórica e consolidação dos Direitos Trabalhistas se deram em quatro principais fases: formação (de 1802 a 1848, com normas protetivas para crianças), intensificação (entre 1848 a 1890, cujos marcos são o Manifesto Comunista<sup>67</sup> e instauração da liberdade associativa na França, com a criação do Ministério do Trabalho), consolidação (de 1890 a 1919, da qual cita-se como marco a Conferência de Berlim, na qual foram reconhecidos diversos direitos trabalhistas) e a autonomia (inicia-se em 1919 e estende-se pelo século XX, seu marco inicial é a criação da Organização Internacional do Trabalho e o início da constitucionalização do Direito do Trabalho).

A edição do Tratado de Versalhes em 1919, que marca o fim a Primeira Guerra Mundial e que cria a Organização Internacional do Trabalho – OIT, destaca-se enquanto organismo internacional responsável pela universalização das normas de proteção ao trabalho humano, do qual o Brasil figura como um dos Estados-membros fundadores, com participações regulares nas conferências do trabalho desde a sua primeira edição (OIT, 2022).

A escalada do modelo de Estado de Bem-Estar Social, *Welfare State*, trouxe melhorias em aspectos como previdência social, seguro-desemprego, aposentadoria, educação e outras benesses decorrentes promovidas pelo Estado, garantindo avanços na qualidade de vida das pessoas ao redor do globo (NOGUEIRA, 2001).

Na propagação da política do *Welfare State* no Brasil, a interferência estatal em questões como educação, previdência social, saúde pública e garantias trabalhistas viabilizou, ao lado do crescimento econômico nacional, a consolidação do capitalismo, e influenciou o comportamento social como o valor da remuneração e as taxas de ocupação (VIANNA, 1998).

Acerca da interferência estatal e a sua influência, aponta-se três pilares:

1 – o aumento do número de trabalhadores dependentes do mercado aumenta, bem como o de aposentados, o de acidentados no trabalho, etc., enquanto o potencial assistencial das redes primárias – família e comunidade, diminui; 2 – o caráter cíclico da produção exige que se estabeleça alguma forma de proteção do trabalhador desempregado. Assim, o excedente de mão-de-obra, fenômeno típico do capitalismo monopolista, exigiria, de per si, formas de regulação da força de trabalho via gestão estatal; 3 – a mobilização operária, devido a urbanização e localização espacial das fábricas e formas de produção fordista, potencializam os riscos de um confronto ideológico, que ameaça à ordem capitalista (ARRETCHE, 1995 e DRAIBE, 1988 *apud* NOGUEIRA, 2001, p. 91).

Para Dejours, os avanços no sistema capitalista não pouparam a saúde do trabalhador. Afirma ele:

Nova tecnologia de submissão, de disciplina do corpo, a organização científica do trabalho gera exigências até então desconhecidas, especialmente as exigências

---

<sup>67</sup> Redigido por Karl Marx e Friedrich Engels, publicado em fevereiro de 1848, com forte impacto social, que estimulou conquistas para a classe trabalhadora, como a redução da jornada diária. O objetivo era conscientizar os trabalhadores sobre as relações de dominação, luta de classes, alienação e mais-valia no sistema capitalista. Sugeriu a união de forças do proletariado para ascensão da classe trabalhadora ao poder.

de tempo e ritmo de trabalho. As performances exigidas são absolutamente novas, e fazem com que o corpo apareça como principal ponto de impacto dos prejuízos do trabalho. O esgotamento físico não concerne somente aos trabalhadores braçais, mas ao conjunto dos operários da produção de massa. Ao separar, radicalmente, o trabalho intelectual do trabalho manual, o sistema Taylor neutraliza a atividade mental dos operários. Deste modo, não é o aparelho psíquico que aparece como primeira vítima do sistema, mas sobretudo o corpo dócil e disciplinado, entregue, sem obstáculos, à injunção da organização do trabalho [...] Corpo sem defesa, corpo explorado, corpo fragilizado pela privação de seu protetor natural, que é o aparelho mental. Corpo doente, portanto, ou que corre o risco de tornar-se doente (DEJOURS, 2015, p. 21).

O movimento de regulamentar direitos para o bem-estar social entra em decadência com a ascensão do neoliberalismo, por volta da década de 80 a nível mundial, mais evidente a partir da década de 90 no Brasil, sob influência de projetos nos Estados Unidos e na Inglaterra como os de Margaret Thatcher e Ronald Reagan, que estipular desregulamentação financeira, privatizações, diminuição dos tributos, em especial para os donos do capital (OLIVEIRA, 2019).

Houve uma modificação no sistema de produção capitalista, que deixa de ser marcada por grandes fábricas e indústrias, transformando o modo de produção e do trabalho, que passa a ser tecnológico, acelerado, informatizado e flexível, pulverizando a força do labor, que deixa de ser predominantemente em fábricas e indústrias para adaptar-se ao novo cenário, mais individualista, veloz, no qual a permanência na mesma função laborativa é uma tendência ultrapassada, como e com menor engajamento da população a iniciativas coletivas como por exemplo os sindicatos. As grandes corporações detentoras do capital podem deslocar-se de maneira ágil de um país ao outro que lhe ofereça melhores condições de lucro, trazendo insegurança quanto aos postos de trabalho. Tudo isso intensificado pela globalização<sup>68</sup>.

Com isso, os movimentos de trabalhadores tornam-se cada vez mais desiguais e enfraquecidos, o que gera em países como o Brasil a informalidade no mercado de trabalho e a decadência de direitos trabalhistas (OLIVEIRA, 2004). É o que destaca Mendes dizendo que

As demissões em massa, as reduções salariais e, notadamente, a degradação das condições de trabalho que marcam as estratégias de gestão nas últimas décadas, dimensionam uma forma progressiva de precarização do trabalho, impondo-lhe uma modulação aos propósitos do mercado de capital, que se enfeixa em uma liberdade bem conveniente (MENDES, 2017, p. 87).

As modificações ocorridas durante a história, sobretudo com a ascensão do modo de produção capitalista, evidenciaram a necessidade de assegurar a saúde do trabalhador e a sustentabilidade do modelo econômico, a fim de minorar os altos índices de mortalidade ou comorbidades decorrentes das funções laborativas.

As diversas legislações regulamentando benesses para a classe trabalhadora não são capazes de abarcar as modificações no modo de trabalho tocante à saúde

<sup>68</sup> Fenômeno que se intensificou sobremaneira a partir de 1990, atinge proporções cada vez maiores no sistema capitalista moderno. A globalização torna os países do globo interconectados, estimulando uma padronização cultural, política, mercadológica, social etc. É favorecida pelo crescimento dos meios de comunicação, transporte e outras tecnologias. Nesse cenário, o fluxo do capital, bens, seres humanos e do conhecimento é veloz, fomenta o consumismo e alteraram a percepção de espaço/tempo. Para Bauman, ao contrário do que possa parecer, “em vez de homogeneizar a condição humana, a anulação tecnológica das distâncias temporais/espaciais tende a polarizá-la” (BAUMAN, 1999, p. 24).

mental. Nota-se intensa negligência para com a dimensão mental do labor e os efeitos dessa despreocupação ainda não são totalmente conhecidos.

Embora tenha havido aumento substancial de tarefas mecanizadas que demandem sobrelevado esforço mental para controle e manuseios de equipamentos tecnológicos, da informação (como através de computadores nas ditas “tarefas de escritório”), estímulo à competitividade, à produtividade e ao lucro, o desenvolvimento destas indústrias que se valem mais mente e menos do esforço braçal do trabalhador, escancara aos operários inovações, mas geram “sofrimentos insuspeitos” (DEJOURS, 2015, p. 27).

Para Beck (2010), as modificações no funcionamento da sociedade moderna tradicional têm gerado intensa transformação na indústria, no trabalho assalariado e no modo de viver, hoje percebido pela intensa individualização nos padrões dos relacionamentos. O autor classifica as novas dinâmicas como “sociedade de risco”.

Nesse sentido, Beck considera que nesse processo de individualização, vínculos como família, amigos, diferenças culturais e sociais cedem o papel central aos interesses do ser humano voltados a si mesmo. Para Westphal (2010) “isso significa que os indivíduos, enquanto agentes de ação, estabelecem suas formas de vida individual e coletiva e são a expressão de suas escolhas” (WESTPHAL, 2010, p. 420). Dessa maneira, os relacionamentos, compromissos sociais e coletivos, somente são estabelecidos se dele resultarem benefícios para o ser humano.

Em contrapartida, de modo contraditório, o indivíduo não é capaz de se emancipar das cobranças do sistema, que padronizam o modo de consumo, a educação, o funcionamento do Estado e do mercado de trabalho.

A vida privada individualizada se torna assim cada vez mais patente e claramente dependente de circunstâncias e condições que escapam inteiramente ao seu controle. Paralelamente, surgem situações de risco, conflituosas e problemáticas, que se contrapõem, por conta de sua origem e de seu feitiço, a qualquer tipo de arranjo individual. Elas envolvem, como se sabe, praticamente tudo aquilo que é discutido e disputado social e politicamente: desde os assim chamados “nódulos do tecido social”, passando pela negociação de salários e condições de trabalho, até a resistência contra intervenções burocráticas, a oferta de oportunidades educacionais, a regulação de problemas no trânsito, a proteção contra danos ao meio ambiente etc (BECK, 2010, p. 194).

Para o sociólogo Bauman essa nova fase do capitalismo é líquida. Ele escreveu uma obra chamada “Modernidade Líquida”, que expressa uma leitura acurada dos processos da ascensão da globalização, individualização, avanço tecnológico e informativo, e sobretudo mostra um *modus operante* de vida e de habitar no mundo de forma provisória e passageira. Essa visão vem descaracterizando, em grande medida, o modelo anteriormente posto. Numa sociedade líquida os indivíduos, as relações entre eles e as instituições não possuem mais formas rígidas e perenes. Tudo está em constante modificação. A velocidade da mudança é principal característica trazida pelo autor para os dias atuais (BAUMAN, 2001).

O “curto prazo” substituiu o “longo prazo” e fez da instantaneidade seu ideal último. Ao mesmo tempo em que promove o tempo ao posto de contêiner de

capacidade infinita, a modernidade fluida dissolve — obscurece e desvaloriza — sua duração (BAUMAN, 2001, p. 119).

O conceito trazido por Bauman (2001) reflete também a realidade do mundo do trabalho e da mobilidade dele nos papéis, cargos, funções e conhecimentos. Com efeito, isso tem como ponto crítico os fenômenos da precarização do trabalho assalariado, terceirização e flexibilização das normas trabalhistas, logo do trabalhador na sua forma de viver o trabalho e de projetar sua caminhada existencial numa sociedade líquida.

Diante das ideias supracitadas o modo fragmentado, padronizado e setorizado de forma líquida do trabalho hodierno, muitas vezes poderá impedir o trabalhador de encontrar bem-estar no seu processo de produção e nas suas relações profissionais. Essa experiência profissional distante do seu potencial criativo pode desfavorecer a descoberta de significados profundos nas atividades laborais.

[...] a organização do trabalho pode se apropriar disso no sentido de explorar o sofrimento do trabalhador, expropriando dele sua capacidade inventiva e criativa, suas possibilidades de engrandecimento subjetivo por meio do trabalho e sua potência como construtor de laços sociais, descaracterizando o que há de mais essencial no trabalhar. Esse tipo de organização do trabalho que impõe normas, controles, prescrições de modo a enrijecer a execução da atividade não possibilita que o sofrimento no trabalho possa ter um destino criativo, levando a sofrimento patogênico. Encontrar uma solução adequada não é possível sem uma familiarização subjetiva e afetiva do corpo com o real do trabalho, e cada nova configuração do real encontrada no trabalho exige o desenvolvimento de novas aptidões das quais o trabalhador não dispunha até então. Em função desse envolvimento da subjetividade que se tem no zelo no trabalho, não se pode pensar em neutralidade do trabalho em relação à saúde mental do trabalhador. O trabalho pode gerar o pior, levando o trabalhador à doença mental, ou pode gerar o melhor, sendo mediador essencial na construção da saúde mental (AMARAL et al, 2017, p. 209)

Dejours, ao versar sobre o sofrimento no trabalho, expõe haver, através de artifícios que transpõem valores fundamentais do humano, estímulo à competição, revestida de um individualismo imposto ao trabalhador, que é convencido da necessidade de tornar-se mais competitivo e eficiente que seus colegas trabalho a fim de garantir sua subsistência (DEJOURS, 2007).

Na verdade, a precarização é um processo multidimensional que altera a vida dentro e fora do trabalho. Nas empresas se expressa em formas de organização pautadas no just in time, na gestão pelo medo, nas práticas participativas forçadas, na imposição sutil de autoaceleração, na multifuncionalidade, dentre outros métodos voltados ao controle maximizado. São processos de dominação que mesclam insegurança, incerteza, sujeição, competição, proliferação da desconfiança e do individualismo, sequestro do tempo e da subjetividade. São afetadas as demais dimensões da vida social, laços familiares e intergeracionais. A desestabilização e a vulnerabilidade sociais conduzem à desvalorização simbólica, com a corrosão do sistema de valores, da autoimagem e das representações da inserção de cada um na estrutura social (FRANCO; DRUCK; SELIGMANN-SILVA, 2010, p. 231).

Para o especialista em psicodinâmica do trabalho, o sistema de dominação não constitui em si uma novidade, já que a injustiça e sofrimento perpassam as relações de dominação ao longo da história, mas sim a aceitação de tais iniquidades pela maioria e a adoção desse modelo enquanto correto, como se destaca:

A maneira com que o modelo de dominação se dissemina atualmente perpassa um discurso falacioso de promoção da dignidade humana, de valorização da equipe, de estima profissional, de estímulo a especialização contínua para perseguir um padrão de excelência no trabalho.

Cria-se um discurso estratégico para que determinadas ocupações sejam perseguidas e detrimento de outras numa lógica mercadológica para aquisição de felicidade, distinção social, prestígio, enriquecimento para acumular mais e mais bens. Quando conquistadas, tais posições por vezes podem apresentar ao trabalhador um cenário diferente. O fetiche utilizado para o envolver transforma-se em dissabor, a função o demanda cada vez mais, o consome sem que o trabalhador seja capaz de dar-se conta. O discurso de felicidade, produtividade, competição perdura, mina a criatividade do humano e não o proporciona saídas para romper com aquele ciclo de angústias que se converte em sofrimento.

Nada obstante, os trabalhos desdobram-se em atividades engessadas, repetitivas, sem espaço que para lazer, familiares e amigos. Tudo em prol do triunfo individual, da ascensão na carreira, do reconhecimento ou mesmo da pura sobrevivência.

[...] a partição da jornada de trabalho (que não combate o desemprego através do pleno emprego, mas com uma generalização do subemprego) segue de mãos dadas com uma redistribuição, de cima para baixo, de renda, de garantias sociais, das oportunidades profissionais, do posicionamento dentro da empresa, no sentido de uma decadência coletiva (transversal em relação às diferenciações de especialidade, profissão e posição hierárquica). A política de reajuste da jornada de trabalho é, portanto, também uma política redistributiva e gera novas incertezas e desigualdades sociais (BECK, 2010, p. 208).

Para Mendes, os dados divulgados pela OMS (Organização Mundial de Saúde) sobre o aumento da depressão tornando-a em doença mais incapacitante do mundo, e a vinculação de determinadas doenças e violências morais praticadas no trabalho constitui importante avanço. Segundo leciona, “busca-se a compreensão dos fenômenos que massificaram, nos últimos tempos, as ofensas à integridade física e psíquica dos trabalhadores” (MENDES, 2017, p. 83).

Além disso, o ser humano perde seu papel na centralidade dos direitos durante o processo estruturante do capital:

[...] essa contraditória processualidade do trabalho, que emancipa e aliena, humaniza e sujeita, libera e escraviza, converte o estudo do trabalho humano numa questão crucial de nosso mundo e de nossas vidas nesse conturbado século XXI, cujo desafio maior é dar sentido autoconstituente ao trabalho humano e tornar nossa vida fora do trabalho dotada de sentido (MENDES, 2017, p. 83)

A evolução dos direitos sociais e do trabalho se entrelaçam. Do mesmo modo, a desregulamentação de direitos que o mundo vem sofrendo, acompanhada dos processos de individualização, tem contribuído para precariedade das condições de trabalho em diversas áreas e submetido o sujeito a uma perda de sentido.

Se é verdade que o trabalho constitui ferramenta hábil a resgatar o ser humano da miséria econômica que o escraviza, não menos verdade é que esse mesmo trabalho deve se dar em condições que assegurem a dignidade de quem trabalha; do contrário, converter-se-á em instrumento de aviltamento e escravização. O trabalho deve ser, portanto, protegido, digno, decente (CORRÊA, 2017, p. 18).

Com efeito, as desregulamentações no modo de trabalho sob a égide do capitalismo também evidenciam um afastamento do agir ético nas relações, da valorização da com a liberdade, da criatividade, com autonomia. A dignidade humana vem perdendo sua força de debate enquanto princípio universal e, no âmbito do trabalho, converte-se em letra fria de leis e tratados internacionais.

A ampla regulamentação constitucional do princípio da dignidade humana pode conduzir equívoco de que o tema está exaurido de modo a garantir a efetividade do conteúdo positivado. Para Souza e Pinheiro, as normativas podem enfraquecer a discussão filosófica do tema, crucial para o despertar da consciência sobre a autovalorização humana, bem como o respeito às particularidades de cada um (SOUZA, PINHEIRO, 2016).

A compreensão do humano enquanto ser único, dotado de autonomia, merecedor de respeito em suas dimensões múltiplas como diferenças culturais, sociais, liberdade religiosa, digno de salvaguarda a necessidades vitais singulares, é hoje norte teórico para todo o mundo, reconhecido como uma garantia universal e assegurado em nosso país através do art. 1º, III da Carta Magna (BRASIL, 1988), sendo um dos fundamentos do Estado Democrático de Direito, mas que se sobressai, vez que dignidade da pessoa humana carrega valor supremo que fundamenta todo o ordenamento jurídico brasileiro (MENDES, 2017).

A dignidade é garantida legalmente aos humanos individualmente, uns com os outros, entre o ser humano e o Estado ou em outras relações que envolvam o ser humano. Para otimizar a existência digna ao ser humano, criaram-se uma série de leis, gradativamente internacionalizadas, conhecidas como Direitos humanos<sup>69</sup>.

Para Kant, o ser humano é dotado de um aspecto racional que o distingue dos animais e das coisas. Segundo o filósofo, há um imperativo categórico na tomada de cada decisão humana, que se deve fundar na perquirição da atitude moralmente adequada. Para tanto, o ser humano não se pode almejar fins outros ou inclinações pessoais, o fim da ação é, necessariamente, a própria atitude moralmente correta,

<sup>69</sup> Segundo definição da UNICEF, “os direitos humanos são normas que reconhecem e protegem a dignidade de todos os seres humanos. Os direitos humanos regem o modo como os seres humanos individualmente vivem em sociedade e entre si, bem como sua relação com o Estado e as obrigações que o Estado tem em relação a eles. A lei dos direitos humanos obriga os governos a fazer algumas coisas e os impede de fazer outras. Os indivíduos também têm responsabilidades: usufruindo dos seus direitos humanos, devem respeitar os direitos dos outros. Nenhum governo, grupo ou indivíduo tem o direito de fazer qualquer coisa que viole os direitos de outra pessoa” (UNICEF, 2023).

passível de tornar-se uma lei universal, conforme. Nas palavras de Kant

[...] a realidade das coisas, enquanto é determinada por leis universais, o imperativo universal do dever poderia também exprimir-se assim: Age como se a máxima da tua acção se devesse tornar, pela tua vontade, em lei universal da natureza (KANT, 2007, p. 59).

O agir de modo que seja possível converter tal atitude numa máxima universal, concede ao humano participação ativa no processo de formulação das legislações e o permite um existir digno e autônomo no mundo, como aduz o autor

Ora daqui segue-se incontestavelmente que todo o ser racional, como fim em si mesmo, terá de poder considerar-se, com respeito a todas as leis a que possa estar submetido, ao mesmo tempo como legislador universal; porque exatamente esta aptidão das suas máximas a constituir a legislação universal é que o distingue como fim em si mesmo. Segue-se igualmente que esta sua dignidade (prerrogativa) em face de todos os simples seres naturais tem como consequência o haver de tomar sempre as suas máximas do ponto de vista de si mesmo e ao mesmo tempo também do ponto de vista de todos os outros seres racionais como legisladores (os quais por isso também se chamam pessoas). Ora desta maneira é possível um mundo de seres racionais (*mundus intelligibilis*) como reino dos fins, e isto graças à própria legislação de todas as pessoas como membros dele. Por conseguinte, cada ser racional terá, de agir como se fosse sempre, pelas suas máximas, um membro legislador no reino universal dos fins (KANT, 2007, p. 82)

Partindo da premissa da natureza distinta do homem no mundo, o homem não pode ser tratado enquanto coisa. Ele difere-se dos objetos e detém um valor intrínseco absoluto, insubstituível e único, sendo a autonomia e a liberdade alicerces da sua dignidade. Portanto, para o filósofo “(...) a dignidade da humanidade consiste precisamente nesta capacidade de ser legislador universal, se bem que com a condição de estar ao mesmo tempo submetido a essa mesma legislação” (KANT, 2007, p. 85).

Alicerçado na teoria do imperativo categórico, Kant sustenta que os humanos possuem dignidade inestimável a autonomia garante aos humanos o profundo respeito para essa condição.

A própria legislação porém, que determina todo o valor, tem que ter exactamente por isso uma dignidade, quer dizer um valor incondicional, incomparável, cuja avaliação, que qualquer ser racional sobre ele faça, só a palavra respeito pode exprimir convenientemente. Autonomia é pois o fundamento da dignidade da natureza humana e de toda a natureza racional (KANT, 2007, p. 79).

Segundo a lógica kantiana, é necessário que os seres ajam racionalmente, domando suas inclinações que contrariem a ética e a moral, e considerando que o homem é um fim em si mesmo, e não pode ser utilizado como meio para determinado desígnio. (PIOVESAN, 2019).

Normativas internacionais garantem que nenhum Estado, grupo social ou indivíduo tenha a prerrogativa para infringir os direitos próprios da condição humana. Nesse sentido, a Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem, 1948; pacto de São José da Costa Rica (1969); Convenção Interamericana para Prevenir e Punir a Tortura (1985); Protocolo Adicional à Convenção Americana sobre Direitos Humanos Referente à Abolição da Pena de Morte (1990); Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher - Convenção de Belém do Pará (1994); Convenção Interamericana para a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Pessoas Portadoras de Deficiência (1999), entre outras.

Essas leis têm como fim maior a efetivação da dignidade humana, e são reconhecidas por sua universalidade, inalienabilidade e indivisibilidade. Exemplificativamente, cita-se o direito à igualdade (não discriminação), à participação política e social. Estendem-se a todos humanos ao redor do mundo. Não se sobrepõe entre si (UNICEF, S/D).

Embora assegurado por normas em grande parte dos Estados ao redor do globo, o pouco de debate acerca dos aspectos filosóficos e basilares sobre o tema têm conduzido à perda de sentido de muitas leis positivadas, especialmente ao distanciarem-se das leis naturais da humanidade. É o que expõe Souza e Pinheiro, que propõe uma dignidade humana baseada na visão de Tomás de Aquino (SOUZA; PINHEIRO, 2016).

Segundo a filosofia tomasiana, humanos nascem com uma tendência inata à virtude, que vai sendo aprimorada mediante o exercício da disciplina. A persistência no caminhar segundo as leis naturais fortalece a tomada de decisão humana. Segundo sustenta, “Pensar, amar, querer são atos que tendem ao acabamento, à perfeição do ser que os realiza, antes de redundar em atividade sobre o mundo exterior.” (AQUINO, 2009, p. 44).

Para Tomás de Aquino, o humano é criatura digna da mais elevada proteção, especialmente por sua concepção teológica do humano.

[...] homem é à imagem de Deus, não segundo seu corpo, mas segundo aquilo pelo que o homem supera os outros animais. Eis por que, depois das palavras “Façamos o homem à nossa imagem e semelhança”, o Gênesis acrescenta: “para que domine sobre os eixes do mar.” Ora, o homem é superior a todos os animais pela razão e pelo intelecto. Portanto, é segundo o intelecto e a razão que são incorpóreos, que o homem é à imagem de Deus (AQUINO, 2009, p. 172).

Uma característica inalienável do ser humano é o livre arbítrio que Deus o concedeu quando da criação. A dignidade humana perpassa as leis naturais, as leis de divinas e a liberdade concedida ao ser. Nem sempre a liberdade humana será utilizada para fins nobres (ou naturais), o que justifica a necessidade da lei impor limites aos maus comportamentos, para que convertam-se em bons.

Causalidade primeira nunca impede, antes possibilita, a cada ser, agir verdadeiramente conforme sua natureza, realizando seu bem particular. De acordo com sua natureza, com seus limites, com sua particularidade, com suas possíveis deficiências, e de acordo com sua liberdade, tratando-se de uma natureza livre. Eis o preço, o risco do dom da existência. Risco trágico, desde que no íntimo da natureza nasça a liberdade. Resulta a inevitabilidade do mal,

pelo menos particular, num universo de naturezas. O mal que é privação do ser, do “que deveria ser” (AQUINO, 2009, p. 43).

Partindo-se dessa premissa de liberdade, a lei positivada tem função de limitar as ações humanas, em especial coibir o mal e fortalecer a disciplina, que conduz à lei natural, moral. Todavia, o valor e aplicabilidade da norma deve figurar como um desdobramento da seguinte premissa: contribuir para efetivação das leis naturais, resguardando profundo respeito pela natureza humana e garantindo que leis em sentido oposto não sejam consideradas (SOUZA; PINHEIRO 2016).

Assim, a lei meramente positivada que apresente incoerência com a lei natural não deve ser considerada em sua aplicação.

Refutar práticas impostas pela globalização, abordada pelo autor como cultura do mundo “imperialista ocidental”, é decisiva para respeito aos direitos humanos de cada povo em suas singularidades (SOUZA; PINHEIRO 2016).

Em sua prática, é de suma importância que os profissionais em enfermagem observem as diretrizes assinala pela perspectiva tomasiana. A lei natural, o valor inestimável do homem enquanto ser dotado de liberdade, a amorisidade nas relações e o respeito moral à dignidade de si e de outrem deve ocupar papel central de sua experiência profissional. A disciplina no agir de modo moralmente correto, guiado por sua condição emancipada, garante a pacientes e trabalhadores a cada dia a promoção de um viver digno.

Sabe-se que Direitos humanos, assim como as garantias de bem-estar social, foram positivados em larga medida após violações atrozes empreendidas por poderes Estatais, ao abusar da força e valer-se das leis para validar abusos, desconsiderando totalmente a lei natural maior, a dignidade humana (PIOVESAN, 2019). No entanto, a previsão dessas garantias em leis, não bastam como garantia de um viver digno à humanidade. Urge o resgate das premissas basilares do viver humano digno, com o respeito às suas multidimensionalidade biofísica-psíquica, espiritual, como também social, cultural, política, econômica e ambiental (DITTRICH, 2010).

Para que haja essa guinada na observação do respeito ao humano enquanto ser multidimensional a fim de garantir o respeito a sua dignidade do modo mais profundo, é primordial a valorização da igualdade e alteridade, do respeito ao homem em suas singularidades, do estímulo à sua criatividade, ao seu agir emancipado.

Ora, o ser humano não se move por impulso, mas sim pela procura da realização do bem. Delibera através de escolhas racionais, em sua liberdade, sobre si e seu débito com os demais humanos, que considera tão titulares de direitos quanto a ele mesmo. Há uma equivalência entre os seres, que devem se respeitar e promover o bem entre si (RAMPAZZO; NAHUR, 2015).

O direito não pode, portanto, ser tratado como sinônimo da lei, mas, sobretudo, compreendido sob a ótica da dignidade humana enquanto princípio absoluto.

Assim como na perspectiva de Tomás de Aquino, é necessário que se promova o debate filosófico acerca da valorização da vida humana. Os Estados, as instituições financeiras, os meios de comunicação e tantos outros entes detentores de poder na sociedade capitalista jamais se sobreponham ao viver digno do ser de uma pessoa sequer, cuja existência é o que há de maior valor no mundo, irrepetível, única. Para

muito além da lei positivada, garantida constitucionalmente, a igualdade natural precisa ser resgatada e inserida na realidade social vivida (SOUZA; PINHEIRO, 2016).

O debate sobre os alicerces da dignidade humana deve associar-se intimamente modo de vida contemporâneo, especialmente às relações de trabalho. Dejours acertadamente aduz:

Ofato é que o trabalho é uma fonte inesgotável de paradoxos. Incontestavelmente, ele dá origem a terríveis processos de alienação, mas pode ser também um possante instrumento a serviço da emancipação, bem como do aprendizado e da experimentação da solidariedade e da democracia (DEJOURS, 2007, p. 141).

Segundo o paradoxo apresentado, o trabalho traduz-se também como uma importante ferramenta para promoção da dignidade humana. No trabalho o ser desenvolve sua criatividade, seus potenciais, relações com os outros, sentimento de autovalorização, de conquistas etc. Ainda, segundo Viktor Frankl, o trabalho pode figurar como um importante aliado da saúde mental

A sociedade do bem-estar traz consigo uma profusão de tempo livre que oferece, é verdade, ocasião para se configurar uma vida plena de sentido, mas que, na realidade, não faz senão aflorar o vazio existencial, tal como podem observar os psiquiatras nos casos da chamada “neurose dominical” (...) Sem trabalho, a vida parecia às pessoas um absurdo – elas mesmas sentiam-se inúteis. O mais opressivo não era o desemprego em si, mas o sentimento de vazio existencial (FRANKL, 2015, p. 27)

Entretanto, a lógica capitalista pode deturpar valores naturais, conforme apontam:

A flexibilização do trabalho acelera os tempos sociais, radicalizando este processo de inversão. Tanto o despertencimento social, quanto o desenraizamento em relação à natureza revelam o atributo inerente do capitalismo de ser um padrão civilizatório incapaz de incorporar os limites humanos e da natureza. É um tipo de sociedade que alimenta forças destrutivas da vida e não o contrário, na medida em que sua perspectiva é a dominação, o controle e a apropriação. Tocamos aqui nas raízes e nos fundamentos de uma sociedade patogênica cujos tempos sociais são incompatíveis com os tempos da natureza, ou seja, com os ciclos de autorregulação dos ecossistemas e os biorritmos humanos (tempos de autorregulação biopsíquica) (FRANCO; DRUCK; SELIGMANN-SILVA, 2010, p. 244).

O trabalho demanda especial atenção no que diz respeito à dignidade humana. Trabalhadores dedicam-se profundamente as suas funções, todavia, não raras vezes encontram-se sobrecarregados, exaustos, submetidos a demasiada cobrança e a cargas elevadas de estresse, que podem culminar no aumento das doenças relacionadas ao trabalho e no desenvolvimento das psicopatologias, evidenciando um cenário desrespeitoso para com o direito natural do humano.

Como expõe Frankl (2015), o trabalhador pode encontrar no ambiente

profissional um sentido de vida e traçar formas ressignificar os processos de sofrimento que enfrenta cotidianamente. Para tanto, é necessário que seja firmado um compromisso com a promoção da dignidade do humano, fornecendo-lhe ferramentas para ressignificar os processos de adoecimento aos quais vem sendo submetidos.

## **Considerações finais**

Os abusos da força e do poder sempre estiveram presentes na história. Atualmente, há uma série de direitos humanos positivados. Contudo, tais prerrogativas não tem se mostrado suficientes para garantia da igualdade natural. O tema em debate é complexo e multicausal.

Diante de toda a pesquisa realizada, ao se analisar em conjunto com as mudanças no modo de viver e ao modelo de trabalho, tem conduzido o homem a intenso sofrimento. Há tendência da sociedade ultramoderna à individualidade, solidão, vazio existencial, enfraquecimento de vínculos sociais e afetivos, percebe-se uma ruptura com o ideal pela dignidade humana.

Além disso, o distanciamento do empregado do resultado de sua produção, a falta de reconhecimento em sua obra e o modelo atual de gestão nas empresas estimulando a competitividade entre os trabalhadores e o adoecimento físico e mental.

Pelo exposto, essa pesquisa contribui para reflexão sobre o trabalho e o adoecimento humano. Os resultados demonstram a necessidade de buscar efetivamente a promoção da dignidade humana, que sofre diversas afrontas no âmbito laboral e, para muito além da ampla legislação publicada, exige um retorno a igualdade natural a fim de efetivar tal prerrogativa do valor humano.

## **REFERÊNCIAS**

- AQUINO, T.. Suma Teológica – vol. I: Parte I, Questões 1-43 (Teologia-Deus-Trindade), 2009. São Paulo: Loyola.
- AMARAL, G. A. *et al.* O lugar do conceito de sublimação na psicodinâmica do trabalho. Porto Alegre: Revista Polis e Psique, v. 7, n. 3, p. 200-223, 2017. Disponível em: <https://www.seer.ufrgs.br/PolisePsique/article/download/66740/pdf>. Acesso em 15 jun. 2023.
- BAUMAN, Z. Globalização: as consequências humanas; tradução Marcus Penchel. — Rio de Janeiro: Editora Jorge Zahar, 1999.
- BAUMAN, Zygmunt. Modernidade líquida. Editora Schwarcz-Companhia das Letras, 2001.
- BECK, U. Sociedade de risco: rumo a uma outra modernidade. São Paulo: Editora 34, 2010.
- BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em 08 dez. 2021.
- CONVENÇÃO AMERICANA DE DIREITOS HUMANOS (“Pacto de San José de Costa Rica”), 1969. Disponível em: [https://www.cidh.oas.org/basicos/portugues/c.convencao\\_americana.htm](https://www.cidh.oas.org/basicos/portugues/c.convencao_americana.htm). Acesso em 22 jun. 2023.

CONVENÇÃO INTERAMERICANA PARA A ELIMINAÇÃO DE TODAS AS FORMAS DE DISCRIMINAÇÃO CONTRA AS PESSOAS PORTADORAS DE DEFICIÊNCIA, 1999. Disponível em: <https://www.oas.org/juridico/portuguese/treaties/a-65.htm#:~:text=Esta%20Conven%C3%A7%C3%A3o%20tem%20por%20objetivo,sua%20plena%20integra%C3%A7%C3%A3o%20%C3%A0%20sociedade..> Acesso em 22 jun. 2023.

CONVENÇÃO INTERAMERICANA PARA PREVENIR E PUNIR A TORTURA, 1985. Disponível em: <https://www.oas.org/juridico/portuguese/treaties/a-51.htm>. Acesso em 22 jun.2023.

CONVENÇÃO INTERAMERICANA PARA PREVENIR, PUNIR E ERRADICAR A VIOLÊNCIA CONTRA A MULHER - CONVENÇÃO DE BELÉM DO PARÁ, 1994. Disponível em: <https://www.oas.org/juridico/portuguese/treaties/a-61.htm>. Acesso em 22 jun. 2023.

CORRÊA, B. L. A importância do direito do trabalho na promoção dos direitos humanos, p. 17-21 *in* FARIAS, J. M. A. Trabalho Decente. São Paulo: LTr Editora. 2017.

DECLARAÇÃO AMERICANA DOS DIREITOS E DEVERES DO HOMEM, 1948. Disponível em: [https://www.cidh.oas.org/basicos/portugues/b.declaracao\\_americana.htm](https://www.cidh.oas.org/basicos/portugues/b.declaracao_americana.htm). Acesso em 22 jun. 2023

DEJOURS, C. A loucura do trabalho: estudo de psicopatologia do trabalho. São Paulo: Cortez, 2015.

DEJOURS, C. A psicodinâmica do trabalho na pós-modernidade. Diálogos em psicodinâmica do trabalho. 2007.

DELGADO, M G. Curso de direito do trabalho. São Paulo: LTr, 2019.

DITTRICH, M. G. Arte e criatividade, espiritualidade e cura: a teoria do corpo criante. Blumenau: Nova Letra, 2010.

FRANCO, T.; DRUCK, G.; SELIGMANN-SILVA, E. As novas relações de trabalho, o desgaste mental do trabalhador e os transtornos mentais no trabalho precarizado. Revista brasileira de saúde ocupacional, v. 35, p. 229-248, 2010. Disponível em: < <https://www.scielo.br/j/rbso/a/TsQsX3zBC8wDt99FryT9nnj/abstract/?lang=pt>>. Acesso em 27 abr. 2023.

FRANKL, V. E. O sofrimento de uma vida sem sentido: caminhos para encontrar a razão de viver. Trad. Karleno Bocarro. São Paulo: É realizações, 2015.

HUBERMAN, L. História da riqueza do homem. Rio de Janeiro: Zahar editora, 1986.

KANT, I. Fundamentação da Metafísica dos Costumes. Tradução de Paulo Quintela. Lisboa: Edições, v. 70, 2007.

LEITE, C. H. B. Curso de Direito do Trabalho-13ª Edição 2022. São Paulo: Saraiva Educação SA, 2022.

MARTINS, S. P. Direito do trabalho. São Paulo: Atlas, 2009.

MENDES, U. C. A importância do direito do trabalho na promoção dos direitos humanos, p. 73-89 *in* FARIAS, J. M. A. Trabalho Decente. São Paulo: LTr Editora. 2017.

MORAES FILHO, E. de; MORAES, A. C. F. Introdução ao direito do trabalho. São Paulo: LTr, v. 6, 2014.

MORIN, E. Ciência com consciência. Tradução: Maria D. Alexandre e Maria Alice Sampaio Dória. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2005.

NOGUEIRA, V. M. R. Estado de Bem-estar Social-origens e desenvolvimento. Re-

vista *Katálysis*, n. 5, p. 89-103, 2001. Disponível em <<https://www.redalyc.org/pdf/1796/179618198008.pdf>>. Acesso em 13 jun. 2022.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. História da OIT. Disponível em: <https://www.ilo.org/brasil/conheca-a-oit/hist%C3%B3ria/lang--pt/index.htm>. Acesso em 16 mai. 2022.

OLIVEIRA, B. B. A Demão Invisível do Mercado: desregulamentação do mundo do trabalho, políticas de austeridade e ativismo jurídico. *Revista Gestão & Políticas Públicas*, v. 9, n. 1, p. 16-31, 2019. DOI: 10.11606/issn.2237-1095.v9p16-31. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/rgpp/article/view/175156>. Acesso em 23 ago. 2022.

OLIVEIRA, E. M. TRANSFORMAÇÕES NO MUNDO DO TRABALHO, DA REVOLUÇÃO INDUSTRIAL AOS NOSSOS DIAS. *Caminhos de Geografia*, v. 5, n. 11, 2004. Disponível em < <https://seer.ufu.br/index.php/caminhosdegeografia/article/view/15327>>. Acesso em 06 jun. 2022.

Páginas: 73-87

PIOVESAN, F. Direitos humanos e justiça internacional. São Paulo: Saraiva Educação SA, 2019.

PONTES, L. M, A. C. O direito do trabalho e sua função protetiva na contemporaneidade: da necessidade de (re) definição em face das novas relações de trabalho, 2010. 139 ps. Dissertação – Universidade Federal da Bahia, programa de pós-graduação em Direito. Disponível em: < <https://repositorio.ufba.br/handle/ri/10716>>. Acesso em 21 jun. 2022.

Protocolo Adicional à Convenção Americana sobre Direitos Humanos Referente à Abolição da Pena de Morte, 1990. Disponível em: <https://www.oas.org/pt/cidh/mandato/Basicos/penademuerterat.asp>. Acesso em 22 jun. 2023.

RAMPAZZO, L; NAHUR, M. T. M. Princípios jurídicos e éticos em São Tomás de Aquino. São Paulo: Paulus, 2015.

SOUZA, E. B.; PINHEIRO, V. S.. Tomás de Aquino e a razão natural dos direitos humanos: pessoa e bem comum. 2016. Disponível em: <<https://repositorio.ufc.br/handle/riufc/28195>>. Acesso em 30 mar. 2023.

UNICEF. O que são Direitos Humanos? S/d. Disponível em: <<https://www.unicef.org/brazil/o-que-sao-direitos-humanos>>. Acesso em 24 fev 2023.

VIANNA, M. L. T. W. A americanização (perversa) da seguridade social no Brasil. Rio de Janeiro: Revan, 1998.

WESTPHAL, V, H.. A individualização em Ulrich Beck: análise da sociedade contemporânea, 2010. Disponível em: <https://revistas.uepg.br/index.php/emancipacao/article/view/1325>. Acesso em 23 mai. 2023.



Autor: Marcelo Cardozo  
Título: Paisagem imaginária (estudo)  
Dimensão: 40X50 cm  
Técnica: Óleo sobre tela

# TRANSTORNO DO ESPECTRO AUTISTA: rede de cuidados e serviços especializados em saúde e educação de Itajaí/SC

DOI: <https://doi.org/10.22533/at.ed.31724050310>

Vanderléa Ana Meller<sup>70</sup>  
Claudio da Silva<sup>71</sup>  
Letícia Rebelatto Crema<sup>72</sup>  
Graziela Liebel<sup>73</sup>

## Introdução

O direito ao cuidado da pessoa com Transtorno do Espectro Autista (TEA), na educação e na saúde, foi garantido pelo esforço social, científico e por políticas públicas inclusivas. Foi a Lei 12.764/12 que instituiu a Política Nacional de Proteção dos Direitos da Pessoa com TEA, definiu o autismo como deficiência e os direitos garantidos por ela (BRASIL, 2012b). Promover a inclusão são desafios constantes em virtude do crescente número de diagnósticos e cuidados necessários, para Boff (2005, p. 28), “pelo cuidado se chega a uma sintonia com as coisas, a uma convivência amorosa”.

A identificação das instituições que integram a rede de apoio e cuidado às pessoas com TEA de Itajaí, no âmbito da educação e saúde, torna-se relevante para o reconhecimento dos atendimentos ofertados. A organização dessa rede visa avanços futuros para um sistema integrado e com conexão dos serviços e fluxos institucionais. A portaria nº 793/2012, do Ministério da Saúde, instituiu a Rede de Cuidados à Pessoa com Deficiência, por meio da criação, ampliação e articulação de pontos de atenção à saúde para pessoas com deficiência temporária ou permanente, progressiva, regressiva ou estável, intermitente ou contínua, no âmbito do Sistema Único de Saúde (SUS). Busca promover cuidados em saúde, a vinculação das pessoas com deficiência às unidades de atenção, regular e organizar as demandas e os fluxos assistenciais, construir indicadores capazes de monitorar e avaliar a qualidade dos serviços e a resolutividade da atenção à saúde (BRASIL, 2012a).

A integração dos fluxos de atendimento é primordial porque o TEA apresenta condições que impactam nas dimensões humanas e no bem-estar, em virtude dos déficits ou das altas habilidades pessoais. O aumento dos casos de autismo é uma condição que tem preocupado o poder público municipal de Itajaí (SC). Os estudantes matriculados com TEA na Rede Municipal de Ensino eram 450 no ano de 2021 e, atualmente, são 1.508, de acordo com dados fornecidos pelo relatório da Diretoria de Tecnologia da Prefeitura Municipal de Itajaí (ITAJAÍ, 2023a).

São dados que necessitam de atenção, pois envolvem dinâmicas institucionais e a efetividade das políticas públicas que atendem às necessidades do campo da educação e da saúde. A Secretaria de Saúde de Itajaí organizou um ambulatório, junto ao CTEA - Centro Terapêutico Especializado em Autismo, para pré-triagem das pessoas,

70 Doutora em Educação (UNIVALI). Professora no Mestrado em Gestão de Políticas Públicas. Linha de Pesquisa Dinâmicas Institucionais e Políticas Públicas, do Mestrado Profissional em Gestão de Políticas Públicas - PMGPP, da UNIVALI. [vanderlea@univali.br](mailto:vanderlea@univali.br)

71 Mestrando no Mestrado Profissional em Gestão de Políticas Públicas - PMGPP, da UNIVALI, Linha de Pesquisa Dinâmicas Institucionais e Políticas Públicas. [cwylla@hotmail.com](mailto:cwylla@hotmail.com)

72 Acadêmica do Curso de Psicologia da UNIVALI. Bolsista de Pesquisa Art. 170 UNIEDU. [leticiaacrema04@gmail.com](mailto:leticiaacrema04@gmail.com)

73 Doutora em Saúde Coletiva (UFJF). Professora no Mestrado em Gestão de Políticas Públicas. Linha de Pesquisa Dinâmicas Institucionais e Políticas Públicas, do Mestrado Profissional em Gestão de Políticas Públicas - PMGPP, da UNIVALI. [graziela@univali.br](mailto:graziela@univali.br)

visando a melhoria nos serviços prestados e possíveis encaminhamentos para as redes de apoio (FOLHA DO ESTADO, 2022). A criação do ambulatório foi importante em virtude do crescente número de pessoas aguardando o diagnóstico do TEA.

O TEA impacta nas condições sociais, psicológicas, biológicas, espirituais e culturais do ser humano. De acordo com *American Psychiatric Association* (APA, 2014), afeta o neurodesenvolvimento humano e dificulta os comportamentos de interação e de comunicação social, pois ocorrem déficits na reciprocidade social, nas capacidades humanas de desenvolver, manter e compreender relacionamentos. No diagnóstico é considerado a presença de padrões restritos e repetitivos de comportamento, interesses ou atividades.

Em virtude das características específicas do neurodesenvolvimento de cada pessoa, os processos educativos exigem atendimentos especializados com oportunidades mais específicas de participação e expressão das condições pessoais. Os diagnósticos desempenham um papel importante na área educacional, pois embasam ações efetivas da Secretaria de Educação e visam garantir o atendimento adequado aos estudantes, assegurando seus direitos fundamentais à educação, com especial atenção à saúde. Tais processos são intrinsecamente sociais, políticos e humanos e requerem o reconhecimento das necessidades e a promoção de ações inclusivas para a integração das pessoas nos serviços especializados.

A Rede de Cuidados à Pessoa com TEA possibilita o processo de atenção e busca contribuir com o acesso aos atendimentos e acompanhamentos pessoais. O presente estudo configura-se como uma pesquisa de abordagem qualitativa, do tipo documental, com base na hermenêutica fenomenológica. A coleta de dados ocorreu nos documentos institucionais que integram a rede de cuidado ao TEA de Itajaí e um questionário que subsidiou as informações sobre as instituições<sup>74</sup>. A questão problema do estudo é: como se constitui a rede de cuidado ao Transtorno do Espectro Autista de Itajaí e os serviços especializados em saúde e educação oferecidos? O objetivo geral busca apresentar a rede de cuidado ao Transtorno do Espectro Autista de Itajaí e os serviços especializados desenvolvidos em saúde e educação.

O presente estudo<sup>75</sup> insere-se na linha de Pesquisa Dinâmicas Institucionais e Políticas Públicas, do Mestrado Profissional em Gestão de Políticas Públicas - PMGPP, da UNIVALI.

## **O Transtorno do Espectro Autista**

De acordo com a Organização Mundial da Saúde (OMS, 2023), o TEA é um transtorno que apresenta alterações no desenvolvimento infantil que afetam, principalmente, as áreas de interação social e comunicação. Ocorrem comportamentos repetitivos e estereotipados e outras manifestações como fobias, agressividade, perturbações de sono e alimentação. Os níveis intelectuais variam amplamente, de deficiência profunda até níveis superiores, portanto algumas pessoas conseguem viver de modo independente e outras necessitam de suporte constante. No mundo, cerca de 1 em cada 100 crianças tem autismo.

Entre os fatores para o risco de TEA existem: - os ambientais, “uma gama de fato-

<sup>74</sup> O critério de inclusão das instituições: receber verba pública para atendimento às pessoas com TEA, integração com políticas públicas de financiamento.

<sup>75</sup> Foi desenvolvido a partir da investigação e resultados dos estudos do projeto de pesquisa sobre o TEA, no Programa Institucional de bolsas de Iniciação Científica Univali/ UNIEDU, artº170 Governo do Estado de Santa Catarina, orientado pela professora Dra. Vanderléa Ana Meller; e da pesquisa do mestrando Claudio da Silva..

res de risco inespecíficos, como idade parental avançada, baixo peso ao nascer ou exposição fetal a ácido valproico, pode contribuir para o risco de transtorno do espectro autista” (APA, 2014, p. 56); - os genéticos e fisiológicos,

Estimativas de herdabilidade para o transtorno do espectro autista variam de 37% até mais de 90%, com base em taxas de concordância entre gêmeos. Atualmente, até 15% dos casos de transtorno do espectro autista parecem estar associados a uma mutação genética conhecida, com diferentes variações no número de cópias de novo ou mutações de novo em genes específicos associados ao transtorno em diferentes famílias. No entanto, mesmo quando um transtorno do espectro autista está associado a uma mutação genética conhecida, não parece haver penetrância completa. O risco para o restante dos casos parece ser poligênico, possivelmente com centenas de loci genéticos fazendo contribuições relativamente pequenas (APA, 2014, p. 57).

A seletividade de interesses e atividades são características do TEA e comporta múltiplas descrições, porém exigem uma visão integrada de ser humano, pois “[...] as concepções cerebrais e relacionais, afetivas, cognitivas e estruturais terão que habitar o mesmo espaço público, se não quisermos correr o risco de que uma delas se autoproclame totalizante, acusando todas as outras de reducionistas” (BRASIL, 2015, p. 30).

É possível perceber que o ser humano integra uma totalidade que se constitui nas diversas dimensões e que impactam nos seus modos de ser e viver. Para o diagnóstico do TEA as principais características consideradas são:

[...] prejuízo persistente na comunicação social recíproca e na interação social (Critério A) e padrões restritos e repetitivos de comportamento, interesses ou atividades (Critério B). Esses sintomas estão presentes desde o início da infância e limitam ou prejudicam o funcionamento diário (Critérios C e D). O estágio em que o prejuízo funcional fica evidente irá variar de acordo com características do indivíduo e seu ambiente. Características diagnósticas nucleares estão evidentes no período do desenvolvimento, mas intervenções, compensações e apoio atual podem mascarar as dificuldades, pelo menos em alguns contextos. Manifestações do transtorno também variam muito dependendo da gravidade da condição autista, do nível de desenvolvimento e da idade cronológica; daí o uso do termo espectro (APA, 2014, p. 53).

A pessoa com TEA tem direito ao cuidado e estímulos para o desenvolvimento adequado, para isso o diagnóstico deve ser preciso e detalhado, expressando as características e necessidades pessoais. A Política Nacional de Proteção dos Direitos da Pessoa com TEA, Lei 12.764/2012, consolidou e determinou o direito ao diagnóstico precoce, tratamento, terapias e medicamento pelo Sistema Único de Saúde (SUS); bem como o acesso à educação e à proteção social; ao trabalho e a serviços que propiciem a igualdade de oportunidades. E, para o diagnóstico considera-se a presença de deficiência persistente e clinicamente significativa da comunicação e da interação sociais; padrões restritivos e repetitivos de comportamentos, interesses e atividades. (BRASIL, 2012b). Para o diagnóstico clínico do TEA é fundamental avaliações que consideram as características e comportamentos que cada pessoa apresenta, respeitando as necessidades e potencialidades.

Precisamos considerar que cada um apresenta suas dificuldades e capacidades e necessitam de apoio/suporte. De acordo com a APA (2014), a pessoa com autismo apresenta graus de comprometimentos em três níveis: - nível 1, a pessoa precisa de apoio, portanto apresenta pouca necessidade de suporte; - nível 2, exige apoio substancial, a pessoa apresenta necessidades maiores de auxílio; nível 3, exige muito apoio substancial e suporte, pois apresenta amplas dificuldades nas áreas de desenvolvimento.

Nesse ínterim, o sujeito com TEA necessita de auxílio para seu desenvolvimento e qualidade de vida, o que requer maior atenção das equipes multidisciplinares de saúde e de educação. Em níveis com menor necessidade de apoio substancial a inclusão no ensino regular é porém quando a necessidade de apoio for maior as instituições especializadas são necessárias (ARAÚJO; VERAS; VARELLA, 2019).

Ao investigarmos as instituições de cuidado ao TEA, classificamos cada uma de acordo com o foco de atendimento, na saúde ou na educação, e contextualizamos suas propostas educativas/terapêuticas.

## **Educação e saúde no atendimento ao TEA**

A integração das áreas da saúde e educação são fundamentais para o cuidado ao TEA. Desde o diagnóstico os diversos profissionais são envolvidos, “[...] médicos de diversas especialidades (pediatras, neurologistas, psiquiatras, etc.), psicólogos, psicopedagogos, fonoaudiólogos, fisioterapeutas, terapeutas ocupacionais, nutricionistas, educadores” (COELHO, VILALVA, HAUER, 2019, p. 75). É por meio das avaliações e encaminhamentos que os profissionais desempenham seus atendimentos e colaboram com os tratamentos.

A educação é um processo permanente do ser humano, ocorre na convivência social e nas instituições organizadas. No TEA as condições gerais e as dinâmicas específicas buscam garantir a educação como direito social e legal, desde que a complexidade do ser humano aprendente seja considerada.

Para Morin (2000, p. 38),

[...] há complexidade quando elementos diferentes são inseparáveis constitutivos do todo (como o econômico, o político, o sociológico, o psicológico, o afetivo, o mitológico), e há um tecido interdependente, interativo e inter-retroativo entre o objeto de conhecimento e seu contexto, as partes e o todo, o todo e as partes, as partes entre si.

Para favorecer o desenvolvimento humano é importante considerá-lo em sua multidimensionalidade, portanto a integração dos processos profissionais e educativos nas instituições promotoras de habilidades e aprendizagens são fundamentais. A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, LDBN 9394/96, define no Art. 4º que é dever do Estado a garantia do Atendimento Educacional Especializado aos educandos com deficiência e transtornos globais do desenvolvimento. A Base Nacional Comum Curricular – BNCC (BRASIL, 2018), expressa que é necessária a atenção especial aos alunos com deficiência ao desenvolverem práticas inclusivas e adequação curricular, conforme preconiza a Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência, nº 13.146/2015 (BRASIL, 2018). Em uma perspectiva integradora, a educação deve promover a melhoria das habilidades sociais, de comunicação e de aprendizado das crianças com TEA, para

além das aprendizagens conceituais e práticas. As abordagens educacionais criativas podem favorecer o ensino da pessoa com autismo.

As intervenções para o cuidado e educação precisam considerar as desordens que afetam a cognição, comunicação, socialização e a sensorialidade da pessoa com TEA e desenvolver abordagens que consideram suas particularidades e necessidades mais urgentes. Entre os fatores essenciais de atenção, a intervenção precoce é importante, com estímulos ao desenvolvimento da cognição para o exercício de pensar e comunicar socialmente; com habilidades expressivas e comportamentais positivas; com interação da família e pares e com a presença de estruturas e recursos que contribuam com as aprendizagens (VOLKMAR; WIESNER, 2019).

O atendimento especializado no campo da saúde e educação são importantes para suprir as dificuldades específicas de cada pessoa, relacionadas aos diversos aspectos corporais, culturais e sociais. Para Brasil (2015, p. 30), o TEA precisa ser tratado de modo abrangente e “[...] reafirma-se a potência do cuidado em Redes de Atenção à Saúde para a ampliação do acesso qualificado, o que deve incluir esforços de articulações entre as diferentes Redes”.

A rede de saúde e seu sistema de atenção surge como uma forma singular de apropriar, recombinar e reordenar os recursos para satisfazer às necessidades e às demandas da população. Para Brasil (2015), a relação integrada do TEA no campo da saúde está, primeiramente, no processo diagnóstico, pois é fundamental que seja realizado por uma equipe multiprofissional com experiência clínica e não apenas a aplicação de testes; também os exames neurológicos, metabólicos e genéticos para complementar o diagnóstico. “A pluralidade de hipóteses etiológicas sem consensos conclusivos e a variedade de formas clínicas e/ou comorbidades que podem acometer a pessoa com TEA exigem o encontro de uma diversidade de disciplinas” (BRASIL, 2015, p. 43).

A integração entre as áreas de conhecimento favorece o diagnóstico e acompanhamento, com atenção necessária e mais efetividade no tratamento. De acordo com Coelho, Vilalva, Hauer (2019, p. 73):

A terminologia ‘espectro’ refere-se à variabilidade de manifestações características do transtorno, de forma que o TEA pode se manifestar com ou sem a associação a alguma condição médica, genética ou a fator ambiental, com ou sem comprometimento linguístico e intelectual, com ou sem associação a demais transtornos, com ou sem perda de habilidades estabelecidas, bem como de acordo com diferentes níveis de gravidade.

A confirmação do diagnóstico de TEA é um desafio cotidiano para as famílias e profissionais envolvidos, pois demandam cuidados e atendimentos constantes. Desde a Constituição Federal de 1988, no artigo 196, a saúde é considerada direito de todos e dever do Estado, precisa ser garantida por meio de políticas sociais e econômicas em prol da redução do risco de doença, com acesso universal e igualdade na garantia dos direitos no âmbito da promoção, proteção e recuperação (BRASIL, 1988).

Na Linha de Cuidado para a atenção às pessoas com TEA e suas famílias, na Rede de Atenção Psicossocial do Sistema Único de Saúde (BRASIL, 2015), a integralidade é um conceito diretamente vinculado com a habilitação e reabilitação de pessoas com deficiência, é um princípio do SUS que visa auxílio com ações preventivas, considerando o contexto social, familiar e cultural do indivíduo.

É interessante notar que embora existam técnicas e métodos que possam se mostrar mais ou menos eficazes a depender da criança e do espectro por ela apresentado, o processo de aquisição de novos comportamentos e adequação social, requer uma figura que faça a mediação da relação da criança com a realidade, estimulando-a e incluindo-a ativamente nesse meio. Daí a importância de uma rede de apoio substancial que possa promover a participação social e a autonomia da criança (COELHO, VILALVA, HAUER, 2019, p. 80).

O TEA, atualmente, apresenta elevada prevalência e demanda ações inclusivas no campo da educação e da saúde. As pessoas apresentam características que podem ser identificadas desde o período inicial de desenvolvimento infantil, entretanto, dependendo do grau de comprometimento, podem ocorrer dificuldades no diagnóstico, pois as manifestações são percebidas ao longo do crescimento, conforme as demandas sociais. Diante das condições humanas, a oferta de atendimento precoce adequado envolve práticas integradoras. De acordo com Mantoan (2003), é necessário olhar também para os espaços educativos, pois:

Os sistemas escolares também estão montados a partir de um pensamento que recorta a realidade, que permite dividir os alunos em normais e deficientes, as modalidades de ensino em regular e especial, os professores em especialistas nesta e naquela manifestação das diferenças. A lógica dessa organização é marcada por uma visão determinista, mecanicista, formalista, reducionista, própria do pensamento científico moderno, que ignora o subjetivo, o afetivo, o criador, sem os quais não conseguimos romper com o velho modelo escolar para produzir a reviravolta que a inclusão impõe (MANTOAN, 2003, p. 19).

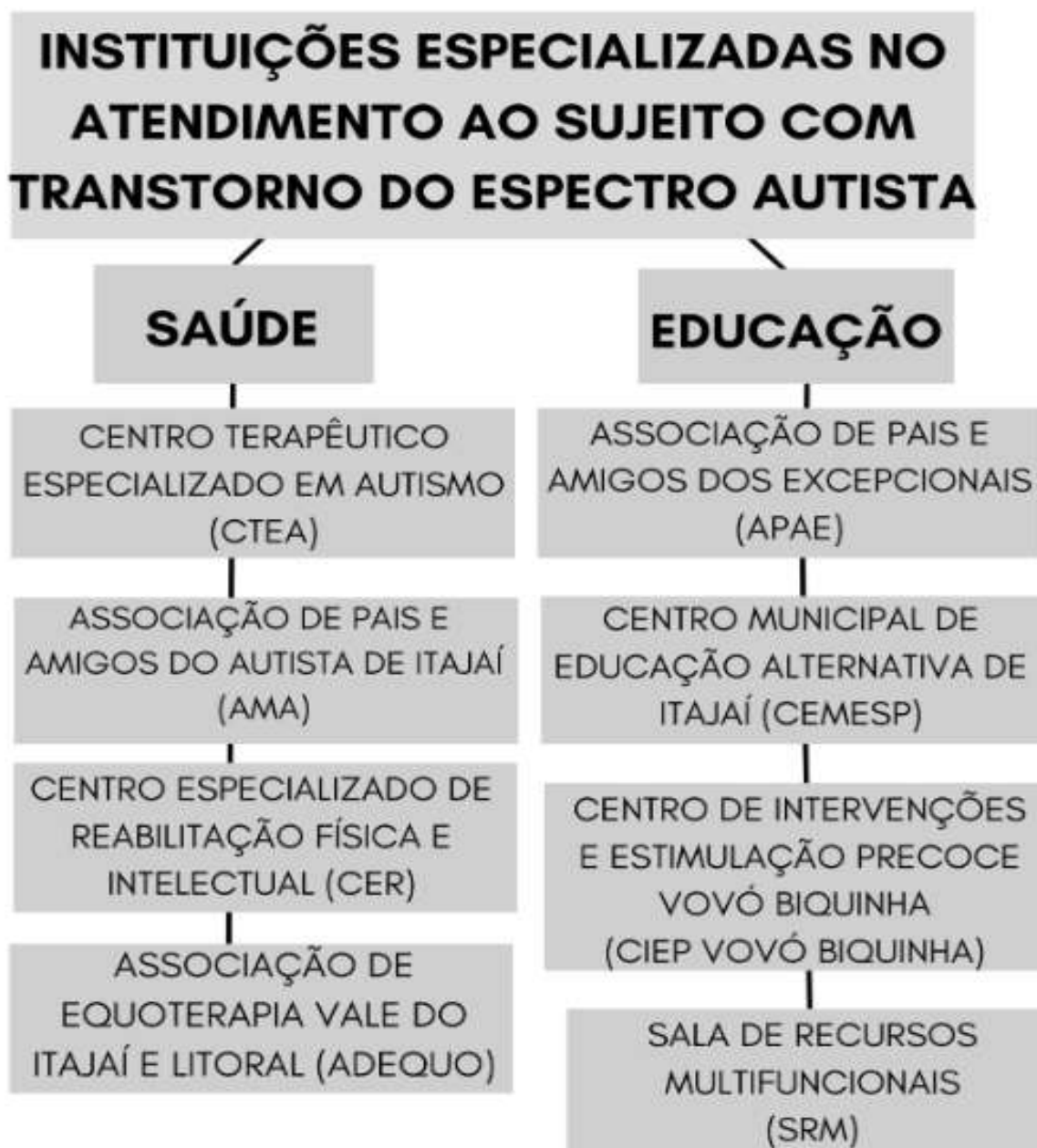
No processo de conscientização sobre o TEA, precisamos ampliar a inclusão educacional por meio de instituições e propostas adequadas às necessidades, que realizam práticas com amparo científico e que consideram as condições de saúde das pessoas.

## **Instituições e atendimentos ofertados na rede de cuidados ao TEA de Itajaí**

Por meio dos cadastros institucionais e das Secretarias de Educação e de Saúde de Itajaí, identificamos os locais que prestam serviços especializados ao TEA. A organização das informações sobre as instituições e os fluxos de atendimento possibilitaram mapear a rede de cuidados em educação e saúde e os serviços ofertados. Os registros são referências para o acesso e visão geral das práticas.

As instituições identificadas que compõem os atendimentos ao TEA foram organizadas na imagem (1) abaixo:

Imagem 1: Instituições da Rede de cuidado ao TEA na educação e saúde.



Fonte: Produção dos pesquisadores.

Na estrutura organizacional, as especialidades profissionais das áreas ofertadas são basicamente: a fonoaudiologia, psicopedagogia, pedagogia, farmacêutica, educação Física, fisioterapia, enfermagem, terapia ocupacional, psiquiatria, clínica geral, neurologia, psicologia e nutrição.

O TEA é uma condição que exige acompanhamento interdisciplinar para a promoção do bem-estar social, a convivência e inclusão, portanto o reconhecimento das instituições facilita o acesso dos sujeitos, de acordo com suas necessidades. O processo de educação em saúde é constante e “uma educação só pode ser viável se for uma educação integral do ser humano. Uma educação que se dirige à totalidade aberta do ser humano e não apenas a um de seus componentes” (MORIN, 2000, p. 11).

Os processos institucionais e inclusivos promovem aprendizagens adequadas e habilidades sociais, com qualidade nas relações, pois

A inclusão é uma ferramenta social fundamental para a igualdade de direitos, na construção de uma sociedade de fato cidadã. Deste modo, na perspectiva da inclusão educacional, todas as pessoas possuem os mesmos direitos, independente das suas características, limitações ou deficiência, pois só assim será possível a construção de nova sociedade, mais plural e democrática (BENUTE, 2020, p. 7).

Com base nos projetos e relatórios institucionais, a seguir apresentaremos as instituições que integram a rede de cuidado ao TEA em Itajaí, em suas propostas e organizações:

A Associação de Pais e Amigos do Autista de Itajaí - AMA - desenvolve serviço terapêutico com equipe multidisciplinar. As atividades educacionais visam o acompanhamento das pessoas com TEA para avanços nas aprendizagens e desenvolvimento humano adequado às necessidades. De acordo com o projeto pedagógico institucional (AMA, 2023), as práticas educativas envolvem estimulação precoce para habilidades que os educandos apresentam déficits; o atendimento educacional especializado envolve práticas e recursos pedagógicos coerentes e acessíveis às necessidades; e busca a interação social. A AMA desenvolve programas e projetos com propostas terapêuticas, de assistência social, musicalização, de natação, equoterapia e esporte. Suas principais ações educativas em educação e saúde são:

- a) O Ensino Profissionalizante (PROEP): qualificação, encaminhamento e acompanhamento de pessoas com deficiência no mercado de trabalho.
- b) Serviço terapêutico: equipe multidisciplinar de fonoaudiologia e psicologia.
- c) Treinamento parental: abordagens de temas em formato de palestras, não um treino propriamente dito.
- d) Serviço educacional: acompanhamento que visa pela melhoria da aprendizagem e desenvolvimento do indivíduo.
- e) Acolhimento familiar: acontece por meio do serviço social, com o objetivo de “cuidar de quem cuida”, não especificamente ligado ao autismo.
- f) Educação Musical: acontece em parceria com o projeto “Arte nos bairros”, incluem aulas de percussão, violão, bateria, piano (AMA, 2023).

O Centro Terapêutico Especializado em Autismo – CTEA - é desenvolvido pela Diretoria de Atenção à Saúde da Secretaria Municipal de Saúde de Itajaí. O CTEA atende uma demanda reprimida do município para atendimento de pessoas com autismo ou em processo de diagnóstico. Atualmente, esse atendimento é referenciado também para o Centro Especializado em Reabilitação Física e Intelectual (CER II), da Univali, que atende toda a região da Associação dos Municípios da Foz do Rio Itajaí (AMFRI).

O CTEA conta com uma equipe multiprofissional, composta por psicólogos, fonoaudiólogos, terapeutas ocupacionais, fisioterapeutas, além de médicos clínicos, psiquiatra e neurologista. Os pacientes são encaminhados pelas unidades básicas de

saúde (UBS) do município por meio do Sistema de Regulação da Secretaria de Saúde. O fluxo de atendimento segue os protocolos já existentes e as vagas disponíveis. O CTEA tem por objetivo principal realizar avaliação, diagnóstico, habilitação/reabilitação clínica e social das pessoas com o TEA. Por acometer o desenvolvimento social, adaptativo e linguístico, é necessário que a avaliação e o tratamento sejam transdisciplinares, possibilitando diagnóstico e intervenções terapêuticas específicas, a partir do Projeto Terapêutico Singular (PTS), (CTEA, 2023).

O Centro de Intervenção e Estimulação Precoce Vovó Biquinha - é a primeira escola de educação infantil inclusiva de Santa Catarina. Realiza atendimento educacional, social, nutricional e psicopedagógico. A equipe multiprofissional da instituição é composta por profissionais da área da orientação educacional e pedagogia, fisioterapia, fonoaudiologia, psicologia e Educação Física. Com base no Referencial Curricular Nacional para Educação Infantil e metodologia de projetos, desenvolve atendimento complementar para as crianças com Necessidades Educacionais Especiais.

De acordo com o Projeto Institucional (VOVÓ BIQUINHA, 2023), as práticas educativas e em saúde buscam a estimulação da área da linguagem, social, cognitiva, motora e atividades de vida diária. Constituem propostas educativas da instituição:

- O programa de Estimulação Precoce - utiliza o Guia Portage de Educação Pré-escolar como principal instrumento de avaliação, acompanhamento e intervenção das habilidades em cinco áreas do desenvolvimento infantil. Procura respeitar e valorizar o ritmo e as necessidades individuais de cada criança;
- a equipe multiprofissional da instituição é composta por: serviço social, professores, pedagogos, apoio pedagógico, coordenador pedagógico, coordenador técnico, fisioterapeuta, psicólogo, nutricionista, fonoaudiólogo;
- Estudo e pesquisa para as pessoas em situação de vulnerabilidade biopsicossocial e deficiência;
- Capacitação de recursos humanos através de cursos e treinamentos para professores e campo de estágio;
- Palestras e grupo de pais para troca de experiência e orientações específicas sobre higiene, saúde, nutrição, direitos sociais, relacionamento e desenvolvimento infantil, com foco no empoderamento familiar;
- Visitas domiciliares realizadas por profissionais da escola com a participação da assistência social, para reconhecer o meio familiar e comportamento da criança no seu ambiente;
- Assessorias escolares realizadas por professores que atendem as crianças com o objetivo de trocar informações com os profissionais da escola sobre o seu desenvolvimento, suas potencialidades e dificuldades, tornando o contexto escolar um aliado no processo terapêutico;
- Projeto Monitoramento Educandos, realizado mensalmente juntamente com as professoras, tem como objetivo acompanhar a frequência dos alunos nas suas respectivas turmas, reorganizar horários de atendimentos que se encontram em defasagem, identificar possíveis dificuldades apresentadas pelas famílias durante as sessões de estimulação.

O professor do Programa de Intervenção e Estimulação Precoce atua de forma interdisciplinar com os demais terapeutas que trabalham com a criança, além de estar atento aos processos intelectuais, o comportamento adaptativo, a socialização, o contexto familiar e ambiental e questões de saúde tanto física quanto emocional da criança.

O atendimento da instituição está dividido em Estimulação Essencial – 0 a 3 anos e Pré-Escola Inclusiva – 4 a 6. O atendimento é desenvolvido em grupo com atividades pedagógicas planejadas de acordo com o Referencial Curricular Nacional para Educação Infantil, através da metodologia de projetos e atendimento complementar para as crianças com necessidades educacionais especiais, oferecendo equipamentos,

materiais e recursos pedagógicos específicos à natureza da necessidade de cada aluno (VOVÓ BIQUINHA, 2023).

A Associação de Equoterapia Vale do Itajaí e Litoral - ADEQUO - oferece atividades de Equoterapia, um método de reabilitação e foi regulamentada por meio da Lei n. 13.830, de 13 de maio de 2019. Na prática, utiliza o cavalo como recurso de intervenção com as pessoas com deficiência, que envolve uma abordagem interdisciplinar dos conhecimentos e interações entre os profissionais das áreas da saúde, educação e equitação, voltada ao desenvolvimento biopsicossocial das pessoas com deficiência. A interação social e a ligação com a natureza são efetivas e o cavalo é agente de estímulos para ganhos em nível físico, psíquico, social e espiritual.

A instituição tem por visão prestar serviços de Equoterapia com excelência técnica, garantindo o pleno desenvolvimento do ser humano tornando-se referência em Equoterapia no Vale do Itajaí e Litoral Norte de Santa Catarina. Seus valores fundamentam-se no Desenvolvimento de pessoas utilizando de conduta ética, norteadas pela Declaração Universal dos Direitos Humanos e com embasamento técnico-científico da área, focando no respeito ao ser humano, aos cavalos e ao meio ambiente, alinhados com os objetivos do desenvolvimento sustentável (ADEQUO, 2023).

A Associação de Pais e Amigos dos Excepcionais - APAE - busca garantir o direito à educação, à saúde, ao trabalho e à assistência social. Oferece vários programas e projetos para diferentes idades e necessidades, desde a prevenção e reabilitação em busca da qualidade de vida. Tem equipe multidisciplinar da saúde, educação e serviço social. O desporto, arte, lazer e informática que constituem um diferencial de qualidade nos serviços prestados.

Dentre as principais atividades e programas desenvolvidos pela instituição, destacam-se:

- Programa SACEE (0 a 14 anos), serviço de atendimento clínico educacional especializado; Estimulação precoce - (0 a 5 anos); Atendimento Educacional especializado - AEE - a partir de 6 a 14 anos; - Programa SPE (6 a 17 anos), com serviço pedagógico específico que atende pessoas com dificuldade na aprendizagem, dislexia; - Programa CAPACITI (a partir dos 14 anos), com serviço de orientação, formação profissional e inserção no mercado de trabalho, para adolescentes e adultos com deficiências, faixa etária de 14 a 28 anos (em parceria com o SENAI); - Equipe multidisciplinar formada por: psicólogo, fonoaudiólogo, terapeuta ocupacional, assistente social, pedagogo, psicopedagogo, fisioterapeuta, dentista; - Aulas de musicalização, a cada 15 dias; - Toda quarta-feira acontece assessoria pedagógica (acolhimento e orientação); - Atendimento com clínico geral, neurologista e psiquiatra, a cada 15 dias; - O estudo de caso tem como finalidade observar o contexto social e histórico do usuário da APAE, ocorre nos meses de janeiro, julho e dezembro. Organização; - O planejamento é construído de acordo com as necessidades específicas de cada indivíduo. Contempla atividades educacionais, exercícios de reabilitação, estimulação motora, sensorial e cognitiva (APAE, 2023).

A instituição tem como proposta, ainda, promover a melhoria da qualidade de vida das pessoas com deficiência intelectual e transtornos globais do desenvolvimento em suas distintas fases: criança, adolescência, adulta e idosa, buscando assegurar-lhes o pleno exercício da cidadania.

O Centro Especializado em Reabilitação Física e Intelectual (CER II) - está estruturado na Universidade do Vale do Itajaí - UNIVALI. É referência no diagnóstico de autismo para os municípios da Associação dos Municípios da Foz do Rio Itajaí Açu (AMFRI) e no

tratamento com protocolos específicos de atividades para o desenvolvimento do potencial físico, psicossocial, orientação de cuidados e inserção social.

De acordo com o Projeto Institucional (CER II, 2023), os atendimentos ocorrem via Sistema de Regulação (SisReg) do Ministério da Saúde. O fluxo de acolhimento ocorre via encaminhamento médico da Unidade Básica de Saúde, da rede hospitalar ou de instituições referência, por meio de formulário específico da atenção básica do município de origem. Há uma triagem para identificação das necessidades físicas e intelectuais, respeitando a data de cadastro no SisReg.

Os atendimentos são desenvolvidos por uma equipe multidisciplinar. Em torno de 21 profissionais atuam no serviço: médico neurologista, médico neuropediatra, fisioterapeutas, terapeutas ocupacionais, psicólogos, fonoaudiólogos, assistente social, enfermeiro, nutricionista e coordenador. Os métodos de intervenção utilizados são ABA, Teacch, Denver e Son-rise, como referência, mas trabalha baseado no plano terapêutico singular, ou seja, a partir da avaliação que aponta as potencialidades e dificuldades do paciente (CER II, 2023).

As intervenções são multidisciplinares com visitas escolares e domiciliares envolvendo grupos de pais e de intervenção precoce, para atender a pessoa com deficiência em sua integralidade, considerando fatores psicossociais.

O Centro Municipal de Educação Alternativa de Itajaí - CEMESPI - foi criado como Unidade de Ensino pelo Decreto no 5.988/99. É mantido pela Prefeitura Municipal de Itajaí e administrado pela Secretaria Municipal de Educação. Constitui-se como centro de referência no Apoio em Educação Especial (AEE), contando com equipe multiprofissional nas áreas de Assistência Social, Fisioterapia, Fonoaudiologia, Instrutor de LIBRAS, Professores de AEE, Psicologia, Psicopedagogia e Tradutor Intérprete.

De acordo com o Projeto Institucional (CEMESPI, 2023), o AEE realizado tem como público-alvo os estudantes com deficiência, com TEA e altas habilidades/superdotação, seguindo as diretrizes da Política Nacional de Educação Especial, na perspectiva da Educação Inclusiva. Maximiza os serviços especializados da equipe multiprofissional da saúde em conformidade com as orientações da Resolução CNE/CEB nº04/2009, operacionalizando seus serviços por meio de projetos interdisciplinares. Envolve as questões de prevenção, suporte ao estudante, família e unidades escolares.

São atividades educativas desenvolvidas: - Triagem: selecionar, avaliar e realizar encaminhamentos para atendimentos específicos no CEMESPI ou em outras instituições e serviços especializados do município; - Atendimento Educacional Especializado aos estudantes da Rede Municipal de Ensino de Itajaí; - Atendimento Terapêutico: disponibilizar atividades aos estudantes e maximizar o atendimento educacional especializado, com serviços da equipe da saúde; -Visitas às Unidades Escolares: Apoiar, complementar e suplementar as ações dos profissionais do ensino regular acerca dos atendimentos especializados realizados com os estudantes atendidos; - Ações Educativas: Orientar e esclarecer à comunidade, a família, a escola, profissionais da educação e de áreas afins, sobre temas pertinentes a cada área de atuação e inclusão; - Análise de pedido de concessão de agente para o AEE; - Verificar a necessidade de concessão de AAEE, de acordo com os critérios da Instrução Normativa Municipal nº 01 de 18 de julho de 2023.

As Salas de Recursos Multifuncionais - SRM - de acordo com as Diretrizes Curriculares da Educação Básica do município de Itajaí, a Rede Municipal de Ensino integra, desde 2005, o Programa de Implantação das Salas de Recursos Multifuncionais do Ministério da Educação – MEC. Além disso, é ofertado o Atendimento Educacional Especializado no CEMESPI, que conta com cinco professores de Educação Especial e com a parceria

de uma equipe multiprofissional. No contexto do AEE, a Sala de Recurso Multifuncional (SRM) é o espaço para o atendimento e disponibiliza um conjunto de equipamentos, mobiliários, materiais pedagógicos e demais recursos de acessibilidade para a organização e oferta do AEE aos estudantes público-alvo da Educação Especial, conforme a Resolução CNE/CEB nº 04/2009 (ITAJAÍ, 2023b).

As unidades escolares contempladas com as SRM são responsáveis por zelar pelos materiais e equipamentos que recebem, assegurando que eles sejam utilizados exclusivamente para o fim ao qual se destinam. O Programa de Implantação de Salas de Recursos Multifuncionais busca:

A inclusão educacional é um direito do estudante e requer mudanças na concepção e nas práticas de gestão, de sala de aula e de formação de professores, para a efetivação do direito de todos à escolarização. No contexto das políticas públicas para o desenvolvimento inclusivo da escola se insere a organização das salas de recursos multifuncionais, com a disponibilização de recursos e de apoio pedagógico para o atendimento às especificidades educacionais dos estudantes público-alvo da educação especial matriculados no ensino regular (BRASIL, 2010, p. 05)

As Salas de Recursos Multifuncionais estão distribuídas em escolas polos em toda a Rede Municipal de Ensino para melhor atender a demanda de serviços de AEE da própria escola polo e das escolas de abrangência (ITAJAÍ, 2023b).

Ao reconhecermos as instituições que integram a Rede de Apoio ao TEA identificamos a multiplicidade de profissionais que atuam e contribuem com a educação e saúde das pessoas com TEA. Entre as diversas instituições e serviços prestados no município de Itajaí, entendemos que ocorre uma ampla cobertura de atendimentos, porém para suprir as demandas serão necessárias ações institucionais coletivas.

A portaria nº 793/2012, no Art. 13, estabelece que a Atenção Básica na Rede de Cuidados à Pessoa com Deficiência deve priorizar ações estratégicas para a ampliação do acesso e da qualificação da atenção à pessoa com deficiência, entre elas, a identificação precoce das deficiências; o acompanhamento desde o nascimento para tratamento adequado aos diagnósticos e o suporte às famílias conforme as necessidades; criação de linhas de cuidado e protocolos clínicos para a atenção à saúde; apoio e orientação, por meio do Programa Saúde na Escola, aos educadores, às famílias e à comunidade escolar (BRASIL, 2012).

A conexão da rede de cuidado possibilita a integração dos serviços e otimiza os atendimentos, ampliando a inclusão e promoção da saúde e educação para as pessoas com autismo.

## **Considerações finais**

Buscamos qualificar as informações relacionadas ao TEA por meio do mapeamento das instituições, corroborando com a identificação dos atendimentos e serviços prestados às pessoas diagnosticadas. Conhecer as instituições e qualificar os seus atendimentos tornou-se extremamente emergente, visto o considerável aumento de casos e da fila de espera. Assim, é fundamental estabelecer um olhar sensível de observação dos processos que norteiam o acesso às instituições e aos fluxos de atendimento especializado para, possivelmente, promover a igualdade de direitos à saúde e educação.

O conhecimento detalhado sobre as instituições e a qualidade de seus atendimentos é de suma importância para adotar uma abordagem inclusiva e atenta aos processos que regem o acesso às instituições e aos fluxos de atendimento especializado, com o objetivo de promover efetivamente a saúde e educação equitativa.

Com esse mapeamento abrangente, almejamos obter uma visão panorâmica das opções disponíveis de atendimento e suporte para as pessoas com TEA, bem como identificar eventuais lacunas e desafios que possam estar afetando a efetividade e a abrangência dos serviços oferecidos. Identificamos a necessidade de ampliação do acesso e da qualidade dos serviços prestados, com otimização dos recursos e vagas disponíveis.

Ao aperfeiçoarmos as dinâmicas de acesso às instituições e aos serviços especializados, estamos trabalhando para eliminar possíveis barreiras e obstáculos que possam dificultar o acesso das pessoas com TEA. Dessa forma, esperamos promover uma inclusão mais efetiva e garantir que cada pessoa diagnosticada tenha acesso às intervenções necessárias para o seu desenvolvimento e bem-estar.

A visão de cuidado ao TEA torna-se ampliada, pois “nós não temos apenas cuidado. Nós somos cuidado. Isto significa que cuidado possui uma dimensão ontológica, quer dizer, entra na constituição do ser humano” (BOFF, 2005, p. 28).

Este estudo colabora com o reconhecimento da rede de cuidado que considera o ser como cuidado e integrado. Esperamos que seja aprimorado o acesso à saúde e à educação, para inclusão e qualidade social das pessoas com TEA e de suas famílias. Essa é uma jornada contínua e comprometida com um futuro mais inclusivo, acolhedor e com igualdade de direitos para todos, independentemente de suas diferenças.

## REFERÊNCIAS

- ADEQUO. Projeto institucional. Associação de Equoterapia Vale do Itajaí e Litoral, 2023.
- AMA. Projeto institucional. Associação de Pais e Amigos do Autista de Itajaí, 2023.
- APA. Manual diagnóstico e estatístico de transtornos mentais [recurso eletrônico]: DSM-5 / [American Psychiatric Association; tradução: Maria Inês Corrêa Nascimento [et al.]; revisão técnica: Aristides Volpato Cordioli [et al.]. – 5. ed. – Dados eletrônicos. – Porto Alegre: Artmed, 2014.
- APAE. Projeto Pedagógico institucional. Associação de Pais e Amigos dos Excepcionais, 2023.
- ARAUJO, J. A. M. R.; VERAS, A. B. e VARELLA, A. A. B. Breves considerações sobre a atenção à pessoa com transtorno do espectro autista na rede pública de saúde. *Rev. Psicol. Saúde* [online]. 2019, vol.11, n.1, pp. 89-98. Disponível em: [http://pepsic.bvsalud.org/scielo.php?script=sci\\_abstract&pid=S2177-093X2019000100007&lng=pt&nrm=iso](http://pepsic.bvsalud.org/scielo.php?script=sci_abstract&pid=S2177-093X2019000100007&lng=pt&nrm=iso) Acesso em 05 Ago. 2023.
- BENUTE, G. R. G. Transtorno do espectro autista (TEA): desafios da inclusão, 50 p. vol. 2 - São Paulo: Setor de Publicações - Centro Universitário São Camilo, 2020.
- BOFF, L. O cuidado essencial: princípio de um novo ethos. *Revista Inclusão Social*, Brasília, v. 1, n. 1, p. 28-35, out.-mar. 2005. Disponível em: <https://revista.ibict.br/inclusao/arti->

cle/view/1503 Acesso em: 10 Ago. 2023.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Presidência da República, 1998,

\_\_\_\_. PORTARIA Nº 793, DE 24 DE ABRIL DE 2012. Institui a Rede de Cuidados à Pessoa com Deficiência no âmbito do Sistema Único de Saúde. Brasília: Ministério da Saúde, 2012a.

\_\_\_\_. LEI Nº 12.764, DE 27 DE DEZEMBRO DE 2012. Institui a Política Nacional de Proteção dos Direitos da Pessoa com Transtorno do Espectro Autista; e altera o § 3º do art. 98 da Lei nº 8.112 de dezembro de 1990, 2012b.

\_\_\_\_. Ministério da Saúde. Secretaria de Atenção à Saúde. Departamento de Atenção Especializada e Temática. Linha de cuidado para a atenção às pessoas com transtornos do espectro do autismo e suas famílias na Rede de Atenção Psicossocial do Sistema Único de Saúde – Brasília: Ministério da Saúde, 2015. 156 p.: il.

\_\_\_\_. Lei nº 12.764, de 27 de dezembro de 2012. Institui a Política Nacional de Proteção dos Direitos da Pessoa com Transtorno do Espectro Autista. Presidência da República. Brasília, 2012. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2012/lei/l12764.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12764.htm). Acesso em: 10 Jul. 2023.

\_\_\_\_. Documento orientador programa implantação de salas de recursos multifuncionais. Ministério da Educação; Secretaria de Educação Continuada, alfabetização, diversidade e inclusão diretoria de políticas de educação especial Brasília, 2010.

\_\_\_\_. Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Ministério da Educação, 1996.

\_\_\_\_. BRASIL. Ministério da Educação. Base Nacional Comum Curricular. Brasília, 2018.

CEMESPI. Projeto institucional. Centro Municipal de Educação Alternativa de Itajaí, 2023.

CER II. Projeto institucional. Serviço Especializado em Reabilitação da UNIVALI, 2023.

COELHO, I. M. GARNICA, A.V. M. Fenomenologia: uma visão abrangente da educação. São Paulo: Editora Olho d`água, 1999.

COELHO, A. B. VILALVA, S. HAUER, R. D. Transtorno do Espectro Autista: educação e saúde. Revista Gestão & Saúde. 2019; 21(1): 70-82.

CTEA. Projeto institucional. Centro Terapêutico Especializado em Autismo, 2023.

FOLHA DO ESTADO. Município vai criar ambulatório para pré-triagem de pacientes com autismo. Itajaí, 11 agosto 2022. Disponível em <https://folhaestado.com/municipio-vai-criar-ambulatorio-para-pre-triagem-de-pacientes-com-autismo/> Acesso em: 15 Ago. 2022.

GAIATO, M. S.O.S. autismo: guia completo para entender o Transtorno do Espectro Autista. São Paulo: nVersos, 2018.

ITAJAÍ. Diretoria de Tecnologia – DITEC. Metabase. Prefeitura Municipal, 2003a.

ITAJAÍ. Salas de Recursos Multifuncionais (SRM). Projeto Institucional, Secretaria Municipal de Educação de Itajaí. 2023b.

ITAJAÍ. Diretrizes Curriculares da Educação Básica de Itajaí – Itajaí (SC). Secretaria Municipal de Educação de Itajaí, 2022.

MACHADO, G. D. S. A importância da rotina para crianças autistas na educação básica. Revista Gepesvida, v. 5, n. 10, 2019. Disponível em: <http://www.icepsc.com.br/ojs/index.php/>

gepesvida/article/view/337. Acesso em: 09 Jan. 2023.

MANTOAN, M. T. E. Inclusão escolar: o que é? Por quê? Como fazer? São Paulo: Moderna, 2003.

MORIN, E. Os setes saberes necessários à educação do futuro. Tradução de Catarina Eleonora F. Silva e Jeanne Sawaya. São Paulo: Cortez, 2000.

OLIVEIRA, S. L. A.; TOMAZ, E. B.; SILVA, R. J. M. Práticas educativas para alunos com TEA: entre dificuldades e possibilidades. Revista Educação Pública, v. 21, nº 3, 26 de janeiro de 2021. Disponível em: <https://educacaopublica.cecierj.edu.br/artigos/21/2/praticaseducativas-para-alunos-com-tea-entre-dificuldades-e-possibilidades>. Acesso em: 11 Jul. 2023.

OMS - ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DA SAÚDE. Autismo. 2023. Disponível em: <https://www.who.int/news-room/fact-sheets/detail/autism-spectrum-disorders>. Acesso em: 17 Jul. 2023.

VOLKMAR, F. R., WIESNER L. A. Autismo: guia essencial para compreensão e tratamento. Porto Alegre: Artmed, 2019.

VOVÓ BIQUINHA. Projeto institucional. Centro de Intervenção e Estimulação Precoce Vovó Biquinha, 2023.



Autor: Francisco Cordeiro  
Título: colhendo flores (estudo)  
Dimensão: 40X50 cm  
Técnica: Óleo sobre tela

# POLÍTICAS PÚBLICAS EDUCACIONAIS: uma revisão para a prática educativa como incentivo da cultura literária na educação infantil

DOI: <https://doi.org/10.22533/at.ed.31724050311>

Maria Eduarda Gasperi<sup>76</sup>

Maria Glória Dittrich<sup>77</sup>

## Introdução

A Educação Infantil, em sua expressão inicial “pré-escolar”, utilizada no Brasil na década de 1980, era compreendida como uma etapa separada e independente, de uma escolarização que só iniciaria no Ensino Fundamental, situando-se distante do contexto da educação formal (BRASIL, 2018, p.35).

Após a Constituição Federal de 1988 obteve-se a etapa da Educação Infantil, como dever do Estado, garantindo à criança de 0 a 5 anos de idade o direito de frequentar um Centro de Educação Infantil, como uma fase integrante da Educação Básica do Brasil.

Art. 208. O dever do Estado com a educação será efetivado mediante a garantia de: I – Educação básica obrigatória e gratuita dos 4 (quatro) aos 17 (dezesete) anos de idade, assegurada inclusive sua oferta gratuita para todos os que a ela não tiveram acesso na idade própria; (Redação dada pela EC n. 59/2009) [...]

II – Educação infantil, em creche e pré-escola, às crianças até 5 (cinco) anos de idade; (Redação dada pela EC n. 53/2006) (BRASIL, 1988).

Sendo uma temática recente, como traz Barros (2013, p. 65), foi preciso muito tempo para que as crianças fossem consideradas como constituintes de uma sociedade. Até o século XVI, a concepção sobre a infância era considerada de maneira discrepante da que se obtém atualmente. A existência social da infância era vista como um grupo a parte dos demais componentes da sociedade pois, somente na fase adulta, eram agregados ao espaço adulto. Ao significar a infância historicamente recente, nossos eixos norteadores ainda possuem partes a serem modificadas, aplicadas, contextualizadas e ampliadas para novos olhares voltados à aplicação desta educação, contemplando o campo das Políticas Públicas existentes para a área.

Nas Políticas Públicas, como exemplo a Emenda Constitucional nº 59/2009, determina a Educação Infantil obrigatória para crianças de 4 a 5 anos, e a educação básica dos 4 aos 17 anos de idade. Essa extensão da obrigatoriedade é incluída na LDB em 2013, consagrando plenamente a obrigatoriedade de matrícula de todas as crianças de 4 e 5 anos em instituições de Educação Infantil (BRASIL, 2018, p. 36).

Após a Constituição Federal de 1988, as Políticas Públicas vigentes no Brasil demoraram cerca de oito anos para que houvessem novas leis, que permeassem a

<sup>76</sup> Mestranda em Gestão de Políticas Públicas, Universidade do Vale do Itajaí (UNIVALI), Professora do Colégio de Aplicação Univali. Linha de pesquisa: Dinâmicas Institucionais e Políticas Públicas; Grupo Políticas Públicas: aspectos socioambientais e culturais - Vinculado ao Programa de Mestrado Profissional em Gestão de Políticas Públicas - PMGPP. [gasperi@univali.br](mailto:gasperi@univali.br)

<sup>77</sup> Filósofa, Doutora em Teologia e Professora no Programa de Mestrado Profissional em Gestão de Políticas Públicas da Universidade do Vale do Itajaí. Linha de pesquisa: Dinâmicas Institucionais e Políticas Públicas; Grupo de Pesquisa Políticas Públicas: aspectos socioambientais e culturais - Vinculado ao Programa de Mestrado Profissional em Gestão de Políticas Públicas - PMGPP. [gloria.dittrich@univali.br](mailto:gloria.dittrich@univali.br)

Educação Infantil, para garantia deste direito às crianças. Percebemos através da história das Políticas Públicas educacionais brasileiras a concepção de Educação Infantil, tratada como a primeira etapa da Educação Básica, contemplada por crianças de 0 a 5 anos. Essas crianças são definidas pelas Diretrizes Curriculares Nacionais da Educação Infantil (BRASIL, Resolução CNE/CEB nº5/2009) em seu Artigo 4º como:

Sujeito histórico e de direitos, que, nas interações, relações e práticas cotidianas que vivencia, constrói sua identidade pessoal e coletiva, brinca, imagina, fantasia, deseja, aprende, observa, experimenta, narra, questiona e constrói sentidos sobre a natureza e a sociedade, produzindo cultura.

Sendo a criança, conceituada desta maneira, entendida por diversas manifestações histórico-culturais e de competências ontopsicológicas e antropológicas, observa-se através de sua existência o fator de direitos, tanto de interações culturais, quanto práticas que sugerem seu desenvolvimento como ser humano multidimensional nas aprendizagens. Com efeito, o processo de desenvolvimento da criança implica aprendizagens, multi diversas e singulares, as quais percorrem a estrutura e organização da Educação Infantil.

A história das Políticas Públicas em Educação é ponto de partida da Educação Básica e, logo, a Educação Infantil, as quais possuem como documentos, diretrizes, bases e planos que regem as ações que devem ser aplicadas às crianças nas idades determinadas para as etapas. Estes documentos são: Lei de Diretrizes e Bases da Educação (9394/96), Plano Nacional da Educação (2001), Base Nacional Comum Curricular (2018) e, em nível municipal, as Diretrizes Curriculares Municipais para a Educação Básica de Itajaí (DCMEB, 2020). Contudo, a última atualização em nível nacional, são as Bases Nacionais (2018), último documento norteador que abrange a Educação Básica.

Ao referirmos a Base Nacional (BRASIL, 2018, p.9), obtemos como orientação para a educação a seguinte ideia:

A Base Nacional Comum Curricular (BNCC) é um documento de caráter normativo que define o conjunto orgânico e progressivo de aprendizagens essenciais que todos os alunos devem desenvolver ao longo das etapas e modalidades da Educação Básica, de modo a que tenham assegurados seus direitos de aprendizagem e desenvolvimento, em conformidade com o que preceitua o Plano Nacional de Educação (PNE). Este documento normativo aplica-se exclusivamente à educação escolar, tal como a define o § 1º do Artigo 1º da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB, Lei nº 9.394/1996), e está orientado pelos princípios éticos, políticos e estéticos que visam à formação humana integral e à construção de uma sociedade justa, democrática e inclusiva, como fundamentado nas Diretrizes Curriculares Nacionais da Educação Básica (BRASIL, 2018, p. 9).

Nestes aspectos, o que se espera em nível nacional, com o documento central atual, no que condiz à BNCC (2018), é que essa Política Pública ajude a desfragmentar as políticas educacionais, e enseje o fortalecimento ao regime de colaboração, contemplando as três esferas de governo (Executivo, Legislativo e Judiciário) e seja balizadora da qualidade na educação brasileira. Desta forma, o documento norteia não somente os direitos e deveres do educando mas a contribuição para a formação de professores, elaboração de conteúdos educacionais, a avaliação e as ofertas de infraestrutura adequada para o pleno desenvolvimento da educação.

## Políticas públicas que regem a Educação Básica

Para iniciarmos buscaremos perceber de que forma ocorrem as criações das políticas públicas. Segundo Azevedo (2001, p. 9):

Ao longo da história, a educação vai redefinindo seu perfil de inovação ou manutenção das relações sociais, adaptando-se aos modos de formação técnica e comportamental, de acordo com a produção/reprodução das formas particulares de organização do trabalho e da vida em sociedade. Portanto, falar em política educacional implica em considerar que a mesma se articula ao projeto de sociedade que se pretende implantar, ou que está em curso em cada momento histórico e conjuntura política, uma vez que o processo educativo forma aptidões e comportamentos que são necessários ao modelo social e econômico em vigor.

Sendo assim, para que uma política pública ultrapasse governos e se torne multidimensional, precisa ser formulada com a participação de todos os atores públicos, desde a gestão, até a sociedade que está sendo contemplada, tendo uma equipe técnica formada pelos ministérios e secretarias de Educação, como pelo coletivo de educadores e gestores que atuam diretamente no espaço escolar (PORTAL DA EDUCAÇÃO, 2023).

De acordo com Gadotti (1984), para a elaboração de um documento básico de orientação sobre políticas educacionais visando sustentabilidade à proposta educativa é necessário que se considere alguns aspectos importantes, sendo eles:

1. Ter clareza de que tipo de cidadão se deseja formar através do ensino, pois a cada modelo de Estado também corresponde uma proposta de educação, uma vez que todo projeto educativo, todo discurso educativo veicula uma imagem de homem, uma visão de homem que se pretende construir;
2. Saber de que forma o processo educativo será conduzido, pois é a partir disso que será possível determinar a organização e o desenvolvimento do trabalho escolar, bem como, a formação e o regime de trabalho dos professores, os currículos e as práticas didáticas, a articulação dos recursos financeiros, a manutenção e a expansão dos vários cursos, o controle externo da burocracia sobre as escolas, e demais aspectos ligados à educação (GADOTTI, 1984).

Tendo estes princípios básicos que são a antropologia sobre o cidadão a ser formado e o saber sobre o processo educativo da construção de Políticas Públicas educacionais, analisaremos a principal política pública em âmbito nacional vigente atualmente, a Base Nacional Comum Curricular, instituída em 22 de dezembro de 2017 com a publicação da Resolução CNE/CP nº 2, a ser respeitada, obrigatoriamente, ao longo das etapas e respectivas modalidades no âmbito da Educação Básica. A Educação Básica, promulgada em 2018, contempla a Educação Infantil, o Ensino Fundamental e o Ensino Médio, e dá direito ao acesso à educação para crianças. O percurso de direito à educação básica começa aos 4 anos e vai até os 17 anos de idade.

A BNCC integra a política nacional da Educação Básica e vai contribuir para o alinhamento de outras políticas e ações, em âmbito federal, estadual e municipal,

referentes à formação de professores, à avaliação, à elaboração de conteúdos educacionais e aos critérios para a oferta de infraestrutura adequada para o pleno desenvolvimento da educação (BRASIL, 2018, p. 10).

Se obtemos uma política pública educacional nacional, que se torna uma base para ambos os estados e municípios, podemos compreender o aspecto norteador desta política, a qual traz objetivos, competências, propostas, currículos, campos de experiências e eixos de aprendizagem, entre outros fatores que contribuem para que o professor coloque em prática medidas que garantam o acesso à educação igualitária para todos os cidadãos.

Porém, a Base Nacional Comum Curricular não existiria se não houvesse as Diretrizes Curriculares Nacionais que, por conseguinte, são normas obrigatórias regulamentadoras da Educação Básica e que orientam o planejamento curricular das escolas e dos sistemas de ensino. Elas são discutidas, concebidas e fixadas pelo Conselho Nacional de Educação. Mesmo depois que o Brasil elaborou a BNCC, as Diretrizes continuam valendo porque os documentos são complementares: as Diretrizes dão a estrutura e a Base e o detalhamento de conteúdos e competências (PORTAL DA EDUCAÇÃO, 2023, p. 1).

Quando possuímos políticas públicas que regimentam uma área, aqui falamos das leis para a educação. Tais documentos se tornam uma fonte de pesquisa para que o educador se sinta abrangente, quando pensa criativamente para levar uma proposta aos seus alunos dentro de sala de aula; isto é, dando um norte ao docente, porém, em nível nacional, estas políticas pretendem tornar a educação igualitária, para ambos os cidadãos brasileiros, sendo fonte de preparo e desenvolvimento para a vida.

Antes de chegarmos ao fator principal que é a Educação Infantil, precisamos compreender que este documento que possuímos como Diretrizes Curriculares Nacionais (BRASIL, 2009), busca: “[...] promover a equidade de aprendizagem, garantindo que conteúdos básicos sejam ensinados para todos os alunos, sem deixar de levar em consideração os diversos contextos nos quais eles estão inseridos” (TODOS PELA EDUCAÇÃO, 2023, p. 2). Portanto, quando falamos em equidade, qual a origem das DCN’s? Estas, então:

Possuem origem na Lei de Diretrizes e Bases da Educação (BRASIL, 9394/96), que assinala ser incumbência da União “estabelecer, em colaboração com os estados, Distrito Federal e os municípios, competências e diretrizes para a Educação Infantil, o Ensino Fundamental e o Ensino Médio, que nortearão os currículos e os seus conteúdos mínimos, de modo a assegurar a formação básica comum” (TODOS PELA EDUCAÇÃO, 2023, p. 02).

E já que citamos a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional 9394/96, trazemos a sua referência, na qual foi publicada seis anos após a Constituição, e assim se fez muito mais detalhada, conforme requeriam as necessidades para a Educação Nacional, como referido em seu Artigo 1º:

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.

§ 1º Esta Lei disciplina a educação escolar, que se desenvolve, predominantemente, por meio do ensino, em instituições próprias.

§ 2º A educação escolar deverá vincular-se ao mundo do trabalho e à prática social. (BRASIL, 2018, p. 8).

Portanto, perpassando pelas diretrizes e com base na lei temos atualmente a Base Nacional Comum Curricular (2018) que, antes de existir, passou por diversas mudanças e demandas diferentes ao longo dos anos. Podemos citar que após a Constituição Federal em 1988, os direitos dos cidadãos começaram a se tornar mais evidentes e, com isso, a educação como um todo. Destacamos ainda a sua importância, não somente em nível Fundamental mas, principalmente, a educação infantil, por ser essencial para o desenvolvimento humano, especialmente nos primeiros anos de vida, do zero aos 5 anos e 11 meses de idade.

Esse princípio da Educação Básica tem como objetivo estimular o desenvolvimento físico, mental, emocional e social das crianças, promovendo sua capacidade de aprendizado e preparação para o futuro. As experiências e vivências durante a infância têm um impacto significativo na formação de personalidade, do caráter e das habilidades cognitivas das crianças.

Percebemos que a educação nacional passou a ser um processo formativo, envolvendo muito mais do que apenas ensinar a ler e escrever mas, pensar em uma educação que forma sujeitos – cidadãos, os quais se desenvolvem a partir do meio escolar. Portanto, neste viés de aprendizado e desenvolvimento, a Lei que regimenta a educação brasileira também contribui com seus princípios e fins, segundo o Artigo 3:

I – igualdade de condições para o acesso e permanência na escola; II – liberdade de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar a cultura, o pensamento, a arte e o saber; III – pluralismo de ideias e de concepções pedagógicas; IV – respeito à liberdade e apreço à tolerância; V – coexistência de instituições públicas e privadas de ensino; VI – gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais; VII – valorização do profissional da educação escolar; VIII – gestão democrática do ensino público, na forma desta Lei e da legislação dos sistemas de ensino; IX – garantia de padrão de qualidade; X – valorização da experiência extraescolar; XI – vinculação entre a educação escolar, o trabalho e as práticas sociais; XII – consideração com a diversidade étnico-racial; (BRASIL, 2018, p. 10).

Estes doze princípios fundamentam e dão subsídios para a criação das demais políticas públicas vigentes, a partir da LDBN (9394/96), da Constituição Federal (1988), dos Referenciais e dos Planos Nacionais que desenvolvem objetivos para a Educação Nacional.

Compreendendo seus principais deveres e seus respectivos direitos como cidadã, como traz o Artigo 22 (BRASIL, 9394/96, p. 17): “A educação básica tem por finalidades desenvolver o educando, assegurar-lhe a formação comum indispensável para o exercício da cidadania e fornecer-lhe meios para progredir no trabalho e em estudos posteriores”. Assim, formando sujeitos capazes de contribuir em sociedade.

Após tratarmos da educação básica em nível nacional, compreenderemos o objeto de pesquisa neste estudo que é a educação infantil, os seres aprendentes, os quais a LDBN (9394/96) traz em seu Artigo 29 (BRASIL, 2018, p. 22) como: “A educação infantil, primeira etapa da educação básica, tem como finalidade o desenvolvimento integral da

criança de até 5 (cinco) anos, em seus aspectos físico, psicológico, intelectual e social, complementando a ação da família e da comunidade”.

Chegando neste contexto, as políticas públicas educacionais, em nível nacional, passam a tratar a Educação Infantil como fator primordial de desenvolvimento, trazendo conceitos e diretrizes fundamentais para que ocorra o aprendizado e o ensino adequado, desde as etapas iniciais do desenvolvimento do ser humano em nível de suas aprendizagens formais e informais. A LDBN, completa em seu Artigo 30 (BRASIL, 2018, p. 22) que: “A educação infantil será oferecida em: I – creches, ou entidades equivalentes, para crianças de até três anos de idade; II – pré-escolas, para as crianças de 4 (quatro) a 5 (cinco) anos de idade”.

Tendo em vista essas diretrizes em seu Artigo 31, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (2018, p. 22 e 23), complementa que:

A educação infantil será organizada de acordo com as seguintes regras comuns: I – avaliação mediante acompanhamento e registro do desenvolvimento das crianças, sem o objetivo de promoção, mesmo para o acesso ao ensino fundamental; II – carga horária mínima anual de 800 (oitocentas) horas, distribuída por um mínimo de 200 (duzentos) dias de trabalho educacional; III – atendimento à criança de, no mínimo, 4 (quatro) horas diárias para o turno parcial e de 7 (sete) horas para a jornada integral; IV – controle de frequência pela instituição de educação pré-escolar, exigida a frequência mínima de 60% (sessenta por cento) do total de horas; V – expedição de documentação que permita atestar os processos de desenvolvimento e aprendizagem da criança.

Através destas organizações e regras comuns, para que ambas as crianças de até 5 anos pudessem ter acesso adequado ao desenvolvimento e ensino/aprendizagem, foi criada e colocada em prática em nível nacional, a Base Nacional Comum Curricular (2018), mencionada anteriormente neste capítulo.

Desta forma, a BNCC traz o conceito da Educação Infantil no contexto da Educação Básica, afirmando que como “Primeira etapa da Educação Básica, a Educação Infantil é o início e o fundamento do processo educacional. A entrada na creche ou na pré-escola significa, na maioria das vezes, a primeira separação das crianças dos seus vínculos afetivos familiares para se incorporarem a uma situação de socialização estruturada” (BRASIL, 2018, p. 36).

O primeiro contato da criança com o ambiente escolar na educação infantil pode ser um momento emocionante e desafiador, tanto para os pais quanto para os pequenos. Nesse sentido, é importante que os familiares e o ambiente escolar estejam preparados para lidar com as emoções das crianças nesse período de transição para “o novo”. Esse suporte emocional fará com que a criança compreenda que o ambiente escolar é um lugar seguro e enriquecedor para o seu desenvolvimento.

A educação infantil é o primeiro passo para a formação da criança e para o seu pleno desenvolvimento. No entanto, segundo Vasconcellos (2019), as políticas de educação infantil têm sido marcadas pela falta de investimentos qualificados, de formação e valorização aos profissionais e pela ausência de um currículo que considera as especificidades dessa faixa etária.

Dando continuidade ao conceito da BNCC como forma significativa e histórica: “Nas últimas décadas, vem se consolidando, na Educação Infantil, a concepção que vin-

cula educar e cuidar, entendendo o cuidado como algo indissociável do processo educativo” (BRASIL, 2018, p.36). Contudo, consolidando esta percepção, a Educação Infantil tem um papel muito mais abrangente na vida do ser humano em construção (criança), como podemos perceber:

Nesse contexto, as creches e pré-escolas, ao acolher as vivências e os conhecimentos construídos pelas crianças no ambiente da família e no contexto de sua comunidade, e articulá-los em suas propostas pedagógicas, têm o objetivo de ampliar o universo de experiências, conhecimentos e habilidades dessas crianças, diversificando e consolidando novas aprendizagens, atuando de maneira complementar à educação familiar – especialmente quando se trata da educação dos bebês e das crianças bem pequenas, que envolve aprendizagens muito próximas aos dois contextos (familiar e escolar), como a socialização, a autonomia e a comunicação. Nessa direção, e para potencializar as aprendizagens e o desenvolvimento das crianças, a prática do diálogo e o compartilhamento de responsabilidades entre a instituição de Educação Infantil e a família são essenciais. Além disso, a instituição precisa conhecer e trabalhar com as culturas plurais, dialogando com a riqueza/diversidade cultural das famílias e da comunidade (BRASIL, 2018, p. 36).

As vivências e experiências que crianças possuem nesta Base, Direitos de Aprendizagem que condizem com as suas necessidades a partir do princípio de sua educação, são eles: conviver, brincar, participar, explorar, expressar e conhecer-se. Com efeito, esses princípios implicam “[...] na organização e proposição, pelo educador, de experiências que permitam às crianças conhecer a si e ao outro e de conhecer e compreender as relações com a natureza” (BRASIL, 2018, p. 39).

A partir desta concepção de que a criança aprende e se manifesta através do convívio com seus demais e traduz a sua espontaneidade a partir de questionamentos, hipóteses, assimilações, interações entre adultos/crianças, podemos compreender melhor com os Campos de Experiência, que são contemplados na BNCC como: 1 - O eu, o outro e o nós, 2 - corpo, gestos e movimentos, 3 - traços, sons, cores e formas, 4 - escuta, fala, pensamento e imaginação, 5 - espaços, tempos, quantidades, relações e transformações.

Estes cinco campos se dispõem com o intuito de que “As aprendizagens essenciais compreendem tanto comportamentos, habilidades e conhecimentos quanto vivências que promovem aprendizagem e desenvolvimento nos diversos campos de experiências, sempre tomando as interações e a brincadeira como eixos estruturantes. Essas aprendizagens, portanto, constituem-se como objetivos de aprendizagem e desenvolvimento” (BRASIL, 2018, p. 44).

Contudo, referenciando as políticas públicas educacionais, as quais são um conjunto de ações e medidas que visam promover melhorias na educação oferecida pelas instituições públicas ou privadas. Desse modo,

As políticas educacionais são instrumentos de ação que garantem a execução das diretrizes no âmbito da educação de um país, sendo muito importante na garantia de uma universalização do acesso e da qualidade do ensino oferecido nas escolas, independentemente do estado ou município. (PUC GOIÁS, 2023, p. 2)

Trazendo seu contexto vigente, precisamos nos atentar aos fatores que envolvem a aplicação destas no contexto escolar, os quais trazem a respectiva utilização em planejamentos, projetos, planos e demais documentos pedagógicos que referenciam o aprendizado, ensino e desenvolvimento da criança.

A partir disso, em uma análise mais atenta e tendo acesso aos documentos municipais pedagógicos, por ser e fazer parte da equipe de profissionais do município de Itajaí, podemos perceber a rigidez e engessamento, quando é elaborada uma proposta de ensino, na qual os profissionais devem utilizar os mesmos objetivos e eixos norteadores em seus planejamentos.

Com isso, o processo de elaboração das propostas pedagógicas torna-se menos criativo, pois, os profissionais devem se atentar aos objetivos já propostos pela Base Nacional Comum Curricular e pela Diretriz Curricular Municipal para a Educação Básica (ITAJAÍ, 2020), não tendo a oportunidade de criar de acordo com o objetivo necessário para cada turma, faixa etária e criança as quais se envolvem no processo de ensino e aprendizagem.

Desta forma, as políticas educacionais acabam se descontextualizando pois, em diversos trechos, dispõe que o Currículo na educação infantil é elaborado de uma forma ampla, na qual contempla diversas dimensões da infância, diferentemente de outros contextos da Educação Básica. Como sendo amplo, todas as partes que envolvem o desenvolvimento e o ensino/aprendizagem da criança dentro da unidade de Educação Infantil são vistas como partes do Currículo, pois, desde a estrutura que abrangem, até os materiais que são dispostos, fazem parte do contexto de ensino da criança.

Sendo assim, esses eixos estruturantes do Currículo, com base nos Campos de Experiência, contemplam os objetivos de aprendizagem por faixa etária, caracterizando os que fazem parte das creches, os bebês de zero a 1 ano e 6 meses e as crianças bem pequenas de um 1 e 7 meses a 3 anos e 11 meses, e as que fazem parte da pré-escola, de 4 anos a 5 anos e 11 meses.

Aqui uma reflexão: para que o profissional da educação não se limite apenas aos mesmos objetivos dispostos nas políticas públicas vigentes, uma documentação pedagógica precisa ir além, e neste mesmo viés, Petraglia (2001), subsidiada pelas ideias de Morin, nos esclarece:

O currículo escolar é mínimo e fragmentado. Na maioria das vezes, peca tanto quantitativa como qualitativamente. Não oferece, através de suas disciplinas, a visão do todo, do curso e do conhecimento uno, nem favorece a comunicação e o diálogo entre os saberes; dito de outra forma, as disciplinas com seus programas e conteúdos não se integram ou complementam, dificultando a perspectiva de conjunto e de globalização, que favorece a aprendizagem. (MORIN, 2013, p. 69).

Quando colocamos esta hipótese trazida por Petraglia (2001), complementando o que a pesquisadora havia disposto acima como crítica ao sistema curricular brasileiro, este fragmento se torna uma barreira para o desenvolvimento infantil, pois, limita o profissional a criar, no sentido de trazer o novo para o ambiente escolar, proporcionar vivências e experiências que façam o ensino aprendizado, integrando a interdisciplinaridade, compreendendo o sujeito e as suas necessidades como um todo.

Mas, para que hajam melhorias nas políticas públicas educacionais e a mudança nesse currículo engessado, é necessária a participação dos interessados (professo-

res e comunidade), pois o principal problema é a falta de contribuição dos principais interessados na construção e nas melhorias das políticas vigentes. Além disso, é importante destacar que as políticas educacionais devem ser pensadas de forma integrada e sistêmica, considerando a realidade de cada região.

Para completar esta ideia, Morin (2013), contribui com:

Ora, o problema da complexidade não é o de estar completo, mas sim do incompleto do conhecimento. Num sentido, o pensamento complexo tenta ter em linha de conta aquilo de que se desembaraçam, excluindo, os tipos mutiladores de pensamento a que chamo simplificadores e, portanto, ela luta não contra o incompleto, mas sim contra a mutilação. Assim, por exemplo, se tentarmos pensar o fato de que somos seres simultaneamente físicos, biológicos, sociais, culturais, psíquicos e espirituais, é evidente que a complexidade reside no fato de se tentar conceber a articulação, a identidade e a diferença entre todos estes aspectos, enquanto o pensamento simplificador ou separa estes diferentes aspectos ou os unifica através de uma redução mutiladora. Portanto, nesse sentido, é evidente que a ambição da complexidade é relatar articulações que são destruídas pelos cortes entre disciplinas, entre categorias cognitivas e entre tipos de conhecimento. De fato, a aspiração à complexidade tende para o conhecimento multidimensional. Não se trata de dar todas as informações sobre um fenômeno estudado, mas de respeitar as suas diversas dimensões; assim, como acabo de dizer, não devemos esquecer que o homem é um ser sociocultural e que os fenômenos sociais são, simultaneamente, econômicos, culturais, psicológicos, etc. Dito isto, o pensamento complexo, não deixando de aspirar à multidimensionalidade, comporta no seu cerne um princípio de incompleto e de incerteza (MORIN, 2013, p.138).

Compreendendo a fase da Educação Infantil como parte do desenvolvimento do ser físico, biológico, psico-espiritual, social, cultural, de acordo com Morin (2013), no esclarecimento e na pertinência da complexidade na educação infantil ocorre o permear e o articular dos saberes disciplinares, para que a partir daí possamos efetivar a compreensão mais ampla da relação criança-família-cultura-meio ambiente.

Na Educação Infantil, trazendo os contextos e seus significados, elencando direitos como seres humanos e caracterizando a educação brasileira o seu funcionamento através das Políticas Públicas, em nível nacional através da LDBN (9394/96), DCN's (2009) e BNCC (2018).

A partir disso, verificamos que a principal política educacional vigente, no aspecto da pesquisa, com referência à Cultura Literária para crianças, na primeira etapa da Educação Básica não acusa registros com esta determinada nomenclatura. Registra-se que quando partimos para a pesquisa em políticas públicas, buscando a palavra Literatura, a mesma é referenciada como: “[...] As práticas de cuidados pessoais (alimentar-se, vestir-se, higienizar-se), nas brincadeiras, nas experimentações com materiais variados, na aproximação com a literatura e no encontro com as pessoas” (BRASIL, 2018, p. 39). Com efeito, a literatura é colocada como fonte de aproximação, mas, dando continuidade ao processo da pesquisa, encontramos o termo sendo utilizado para explicar o Campo de Experiência escuta, fala, pensamento e imaginação, referenciando o termo:

As experiências com a literatura infantil, propostas pelo educador, mediador entre os textos e as crianças, contribuem para o desenvolvimento do gosto pela leitura, do estímulo à imaginação e da ampliação do conhecimento de mundo. Além disso, o contato com histórias, contos, fábu-

las, poemas, cordéis etc. propicia a familiaridade com livros, com diferentes gêneros literários, a diferenciação entre ilustrações e escrita, a aprendizagem da direção da escrita e as formas corretas de manipulação de livros. Nesse convívio com textos escritos, as crianças vão construindo hipóteses sobre a escrita que se revelam, inicialmente, em rabiscos e garatujas e, à medida que vão conhecendo letras, em escritas espontâneas, não convencionais, mas já indicativas da compreensão da escrita como sistema de representação da língua (BRASIL, 2018, p. 42).

Com base no descrito, compreendemos que a literatura é tratada como base de escrita sendo importante para o desenvolvimento infantil, mas não traz o sentido evolutivo do ser físico, biológico, psico-espirituais social, cultural e como base de conhecimento na infância, contextualizando a sua cultura e o seu desenvolvimento a partir desse.

Em em nível estadual o Plano Estadual de Educação (PEE, SANTA CATARINA, 2015), como política pública traz metas e estratégias para a educação, para o decênio de 2015 a 2024. No entanto, os fatores que englobam a prática educativa da cultura literária na Educação Infantil, quando analisados no PEE (Plano Estadual da Educação), de 2015, através das categorias “literatura” e “cultura literária” não aparecem nas metas para o decênio de 2014 a 2024.

Visto isso, utilizamos a palavra “livros” para verificar se haviam algumas metas relacionadas com a proposta da pesquisa. Para surpresa, a palavra “livros” foi encontrada somente na meta 5 do PEE, fazendo referência às crianças em processo de alfabetização, somente a partir dos 6 anos de idade. Segundo (SANTA CATARINA, 2015, p. 13) esta meta implica

Promover, em consonância com as Diretrizes do Plano Nacional do Livro e da Leitura, a formação de leitores e a capacitação de professores, bibliotecários e agentes da comunidade para atuarem como mediadores da leitura e implantar, até o segundo ano de vigência do Plano, programas de incentivo à leitura

Ao realizar a leitura do plano, foram encontradas outras citações referentes à palavra “Livros” a qual aparece novamente, sendo citada na meta número 7, não referenciando a criança na etapa da educação infantil, mas, trazendo a meta somente para a criança do Ensino Fundamental, a partir dos 6 anos de idade, como:

Promover, com especial ênfase, em consonância com as diretrizes do Plano Nacional do Livro e da Leitura, a formação de leitores e a capacitação de professores, bibliotecários e agentes da comunidade para atuar como mediadores da leitura, de acordo com a especificidade das diferentes etapas do desenvolvimento e da aprendizagem (SANTA CATARINA, 2015, p. 15).

Neste sentido, podemos perceber a perspectiva das metas estaduais para a criança de zero a 5 anos e 11 meses, como parte da Educação Infantil, de uma forma descontextualizada pois, as metas e propostas para a criança nesta fase não estão completamente relacionadas com seu desenvolvimento cognitivo a partir do contato com a literatura e suas propostas de desenvolvimento, com o contato e aprendizado através deste meio de ensino tão importante para a determinada faixa etária.

Podemos perceber uma defasagem na política vigente, ao não efetivamente e claramente destacar com ênfase a necessidade de princípios e metas robustas no que diz respeito à cultura literária para o desenvolvimento da criança na educação infantil, como garantia do ensino e aprendizado para a criança no território do Estado de Santa Catarina.

Como cita Vasconcellos (2019), é preciso repensar e redimensionar as políticas públicas educacionais, considerando a importância da primeira infância e da cultura literária para o desenvolvimento pleno das crianças e para a construção de uma sociedade mais justa e inclusiva.

Para continuarmos a contextualização das políticas públicas vigentes, da maior abrangência para a menor abrangência, chegamos à Diretriz Curricular Municipal para a Educação Básica de Itajaí (ITAJAÍ, 2020). Esta, que abrange o município de Itajaí, desde as Unidades de Educação Infantil, de Ensino Fundamental até a Educação Integral. Neste sentido, a Diretriz Municipal foi criada a partir de documentos acima mencionados, como parâmetro de continuidade ao processo legal em nível nacional, completando com as necessidades do município para com as crianças da Rede Municipal de Ensino.

A educação no município de Itajaí, assim como na Base Nacional Comum Curricular, utiliza dos Direitos de aprendizagem da criança como os pilares para o desenvolvimento dos processos de criação dos projetos e planejamentos. Mas, um fator interessante da DCMEB é que, ao invés de seis direitos de aprendizagem (Conviver, Brincar, Participar, Explorar, Expressar e Conhecer-se), foram elencados mais dois direitos, sendo eles: vivenciar a experienciar. Neste documento foram adotados os “conceitos de vivência e experiência para as proposições pedagógicas intencionais ou espontâneas, substituindo o conceito anterior de “atividade” (ITAJAÍ, 2020, p. 168).

Outro fator que precisamos mencionar é a importância que o município dá ao aprendizado do sujeito neste período de educação. Quando a partir do proposto por Santos (2018), se concebeu a infância como “Tempo e lugar nutridos de finitude e eternidade”, por se compreender que a infância se constitui em uma etapa da vida humana, quando somente se vive uma vez. Também define a infância como “uma estação em que a criança se reconhece, descobre, compreende e constrói seu mundo, sua cultura, estabelecendo vínculos de afeto por meio de vivências e experiências com o mundo natural e cultural e com os pares com os quais convive” (ITAJAÍ, 2020, p. 170).

A concepção da Rede Municipal de Educação de Itajaí, diante da Infância e do Currículo da Educação Infantil, implica percebermos categoria de estudo como: “cultura literária”. Verificamos a sua concepção neste documento, em que relatam as funções do professor de múltiplas linguagens (nome dado ao profissional que trabalha com artes visuais, artes, musicalização, teatro). Assim descreve o documento:

O Professor das Múltiplas Linguagens deve planejar experiências e vivências que potencializem nas crianças a sensibilidade, a criação e a fantasia. Ao promover esses aspectos, é importante que também seja oportunizado às crianças a explanação de suas ideias, que possam argumentar, criticar, relacionar-se com os outros e com isso, criar e reinventar novos modos de ser e estar no mundo. Tal concepção, se embasa na literatura atual acerca de como deve acontecer os processos educativos na primeira infância (ITAJAÍ, 2020, p. 175 e 176).

O professor de múltiplas linguagens desempenha um papel fundamental na prática transdisciplinar na educação infantil. Sua função é transmitir conhecimento,

envolvendo a mediação e a interação com as crianças, promovendo experiências e vivências ricas e lúdicas que estimulem a expressão e a compreensão por meio das diferentes linguagens.

As Creches e Pré-Escolas são lugares nos quais os valores culturais e artísticos estão presentificados, na forma como os espaços são organizados em materiais com os quais as crianças brincam e criam desenhos, esculturas, danças e pinturas no seu dia a dia (GOBBI, 2010). Trazendo este aspecto do professor de múltiplas linguagens, abordando em sua função o trabalho com a cultura literária, o município também contempla a importância da literatura em sua política pública como:

A Rede Municipal de Ensino de Itajaí, contempla a leitura como sendo um dos pilares para o desenvolvimento e aprendizagem das crianças atendidas nos Centros de Educação Infantil. Desse modo, já está sendo desenvolvido na rede, um projeto piloto de Bebetecas, ou seja, bibliotecas para bebês, idealizado pela Professora e Pesquisadora da UNIVALI, Adair de Aguiar Neitzel (ITAJAÍ, 2020, p. 188).

Além de contemplar um projeto piloto no município, ainda contou com a parceria de uma professora pesquisadora da Universidade do Vale do Itajaí, potencializando muito mais a importância e relevância deste trabalho para com as crianças, desde a primeira etapa da educação Básica. Ainda, a Diretriz (ITAJAÍ, 2020), enfatiza que:

Nesse documento a articulação da Diretriz da Educação Infantil com as orientações previstas no eixo “Formação de Leitores”, por dois princípios fundamentais:

- 1) o desenvolvimento e aprendizagem das crianças atendidas na Educação Infantil de Itajaí só será integral se contemplar a dimensão da leitura;
- 2) havendo um Sistema de Bibliotecas Públicas Escolares para a Rede Municipal de Ensino, os CEIs também serão contemplados, e, portanto, deverão seguir essa normativa (ITAJAÍ, 2020, p. 188 e 189).

Portanto, a “biblioteca escolar, ou biblioteca do CEI, ou ainda Bebeteca, também se constitui em um lugar de desenvolvimento e aprendizagem que pode e deve ser explorado e usufruído pelas crianças” sob a mediação dos professores e Agentes em Atividades de Educação e de Agentes de Apoio em Educação Especial (ITAJAÍ, 2020, p. 189).

Ao percebermos as políticas públicas vigentes em níveis nacional, estadual e municipal, identificamos diversas vulnerabilidades como: a falta de orientação, aplicação e contextualização dos planejamentos e projetos, voltados à cultura literária, a referenciação das políticas vigentes, referente a projetos que favoreçam o ensino e aprendizado da literatura na educação infantil, a inexistência de metas para a inserção da literatura desde a primeira etapa da educação básica. Registramos também a falta de orientação e formação aos profissionais, para que desempenhem seus trabalhos, ofertando o ensino da literatura, no cotidiano da criança, assim, transformando o dia a dia em cultura e desenvolvimento da aprendizagem em contato com o universo da literatura.

A cultura literária desempenha um papel essencial na formação dos seres hu-

manos, entusiasmada para o desenvolvimento da imaginação, da criatividade e do pensamento crítico. No entanto, as políticas públicas aplicadas para a promoção da leitura e da cultura literária no Brasil, ainda apresentam desafios.

## **Considerações finais**

Compreendemos que a revisão bibliográfica sobre as políticas públicas vigentes em nível nacional, estadual e municipal apresentam de maneira abrangente um papel fundamental na promoção de uma educação de qualidade para as nossas crianças, com referência às que estão no princípio da Educação Básica.

Ao longo da revisão ficou claro que o acesso a essa educação igualitária, de qualidade e que promova o desenvolvimento integral para as crianças, ainda está longe de acontecer. Percebemos a vulnerabilidade desde os princípios de desenvolvimento das políticas públicas para a educação com foco na cultura literária, até o fornecimento de recursos, formação adequada aos profissionais da educação, bem como espaços enriquecedores, tendo como princípio o “Lugar” como fonte de ensino, como constituinte de um ensino capaz de desenvolver um pensar criativo e imaginativo da criação dentro de sua cultura.

Destacamos a importância das políticas públicas na formação dos profissionais, incentivando abordagens pedagógicas inovadoras e transdisciplinares, que integram a criança numa prática educativa para o incentivo da cultura literária na Educação Infantil. No entanto, é fundamental reconhecer que as implementações efetivas de políticas públicas educacionais requerem o compromisso contínuo de todos os atores envolvidos: governantes, professores, agentes, família, sociedade como um todo. A parceria entre esses agentes é crucial para superar desafios, desenvolverem a criatividade e a criticidade visando erradicar resistências às mudanças no sistema educacional.

É imperativo que as políticas públicas educacionais considerem a evolução das necessidades educativas, a diversidade cultural e os avanços tecnológicos. Somente com uma prática adaptativa, transdisciplinar de todos os profissionais, podemos construir ponto a ponto um ambiente educativo que valorize a cultura literária como parte integrante da educação infantil.

Portanto, ao refletirmos sobre o impacto das políticas públicas no cenário educacional, instamos um diálogo contínuo e sine qua non para a colaboração e ação para garantir que a cultura literária floresça e enriqueça a jornada educacional das crianças desde o início, preparando-as para um futuro onde o amor pela leitura seja uma ferramenta essencial para o pensamento crítico, a criatividade e a cidadania plena, como um ser humano aprendente que pertence a um mundo, um universo que o permite existir e coexistir de forma íntegra e contínua.

## **REFERÊNCIAS**

BRASIL. LDB - Lei nº 9394/96, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Brasília: MEC, 1996. BRASIL.

AZEVEDO, J. M. L. de. A educação como política pública. Campinas, SP: Autores Associados, 2001. V. 56. (Coleção Polêmicas do Nosso Tempo).

BARROS, P. R. P. D. B. A contribuição da literatura infantil no processo de aquisição de leitura.

2013. 54f. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Pedagogia) – Centro Universitário Católico Salesiano Auxilium, São Paulo, 2013.

BRASIL. Base Nacional Comum Curricular. 2018. Ministério da Educação. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/conselho-nacional-de-educacao/base-nacional-comum-curricular-bncc#:~:text=E%20no%20dia%2022%20de,no%20%C3%A2mbito%20da%20Educa%C3%A7%C3%A3o%20B%C3%A1sica>. Acesso em: 08/01/2023.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Presidente da República. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 11/11/2022.

BRASIL. Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil. Brasília, 1999.

BRASIL. Ministério Da Educação Conselho Nacional De Educação Câmara De Educação Básica. Resolução Nº 5, De 17 De Dezembro De 2009.

BRASIL. Plano Nacional De Educação (PNE). Lei Federal nº 10.172, de 9/01/2001. Brasília: MEC, 2001.

BRASIL. Referencial Curricular Nacional para a Educação Infantil. Ministério da Educação e do Desporto, Secretaria de Educação Fundamental. Brasília, MEC/SEF, 1998.

GADOTTI, M. A educação contra a educação. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1984.

GOBBI, M. Múltiplas linguagens de meninos e meninas e a educação infantil. In: Anais do I Seminário Nacional: Currículo em Movimento – perspectivas atuais. Belo Horizonte, novembro, 2010.

ITAJAÍ. Diretrizes Curriculares para a Educação Básica. 2020. Disponível em: [https://drive.google.com/file/d/1tumRXKk85sIH1nVQwiQX\\_sgG\\_ByM8Za/view](https://drive.google.com/file/d/1tumRXKk85sIH1nVQwiQX_sgG_ByM8Za/view).

Acesso em: 22/09/2022.

MORIN, E. A Via para o futuro da humanidade. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2013.

PETRAGLIA, I. C. A Educação e a complexidade do ser e do saber. 5ª ed. Petrópolis: Vozes, 2001.

PORTAL DA EDUCAÇÃO. Reflexões sobre a história das Políticas Educacional no Brasil. 2023. Disponível em: <https://blog.portaleducacao.com.br/reflexoes-sobre-a-historia-das-politicas-educacionais-no-brasil/#:~:text=Resumidamente%2C%20pode%2Dse%20dizer%20que,sustentava m%20propostas%20de%20reformas%20na>. Acesso em: 10/01/2023.

PUC GOIAS. Políticas educacionais: Âmbito Federal, Estadual E Municipal. Disponível em: <https://ead.pucgoias.edu.br/blog/politicas-educacionais#:~:text=Pol%C3%ADticas%20educacionais%20s%C3%A3o%20um%20>. Acesso em: 29/09/2022.

SANTA CATARINA. Plano Estadual da Educação. 2015. Disponível em: [file:///C:/Users/Usu%C3%A1rio/Downloads/plano\\_estadual\\_de\\_educacao-14-12-15%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/Usu%C3%A1rio/Downloads/plano_estadual_de_educacao-14-12-15%20(1).pdf). Acesso em: 08/02/2023.

SANTOS, Z. C. W. N. Criança e a Experiência Afetiva com a Natureza. Curitiba, PR: Ed. APPRIS, 2018.

TODOS PELA EDUCAÇÃO. O que são e para que servem as Diretrizes Curriculares Nacionais. 2023. Disponível em: [https://todospelaeducacao.org.br/noticias/o-que-sao-e-para-que-servem-as-diretrizes-curriculares/#:~:text=As%20Diretrizes%20Curriculares%20Nacionais%20\(DCNs,Nacional%20de%20Educa%C3%A7%C3%A3o%20\(CNE\)](https://todospelaeducacao.org.br/noticias/o-que-sao-e-para-que-servem-as-diretrizes-curriculares/#:~:text=As%20Diretrizes%20Curriculares%20Nacionais%20(DCNs,Nacional%20de%20Educa%C3%A7%C3%A3o%20(CNE)). Acesso em:

28/12/2022.

VASCONCELLOS, C. dos S. Coordenação do Trabalho Pedagógico: do projeto político-pedagógico ao cotidiano da sala de aula. 16. ed. revista e ampliada. São Paulo: Cortez, 2019.



Autor: Vanessa Lima  
Nome da obra: céu de cantoria  
Dimensões: 20x 15  
Técnica: lápis de cor em papel.

Jorge Roberto Alves dos Santos<sup>78</sup>

Vanderléa Ana Meller<sup>79</sup>

Graziela Liebel<sup>80</sup>

## Introdução

A prática esportiva na escola é um componente fundamental da educação, conforme estabelecido na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBN) 9394/96, no Art. 17. Essa legislação reconhece os esportes como conteúdos curriculares da educação básica e reforça a importância de promover o desporto educacional, bem como apoiar práticas desportivas não-formais. Além disso, a recente Lei 14597/2023 institui a Lei Geral do Esporte, que define o esporte educacional como aquele praticado nos sistemas de ensino sem seletividade e hiper competitividade, com a finalidade de promover a integração social dos estudantes.

Nesse contexto de políticas públicas educacionais, este estudo tem como objetivo a cultura do xadrez como temática da Educação Física escolar, apoiado no desenvolvimento cognitivo e social dos estudantes, alinhando-se com as diretrizes da LDBN e da Lei Geral do Esporte. Além disso, pretende-se explorar as melhores práticas de implementação do xadrez no currículo escolar e como essa abordagem pode contribuir significativamente para o processo de aprendizagem, em conformidade com as políticas públicas vigentes.

Para Kunz (2001), a escola é um dos espaços de organização social em que as práticas esportivas acontecem. Por meio da tematização específica, os alunos estabelecem vínculos com o contexto sociocultural vivido. Assim, o xadrez pode integrar as finalidades do esporte educacional por meio de práticas que promovam interações entre os estudantes.

Apesar de já ter utilizado o jogo de tabuleiro de maneira descomprometida na infância, foi no ensino fundamental de uma escola pública, em que a prática do xadrez se apresenta como alternativa para os dias chuvosos nas aulas de Educação Física ou para os alunos que não se identificam com as práticas esportivas físicas que tive meu primeiro contato com o esporte (OLIVEIRA; CARVALHO, 2011 apud TRIVILIN, 2020, p. 3).

O xadrez é um jogo competitivo que foi criado a partir de ações e simbologias

78 Professor na Rede Pública de Balneário Camboriú. Discente no Programa de Mestrado Profissional em Gestão de Políticas Públicas. [Jorge123@edu.univali.br](mailto:Jorge123@edu.univali.br)

79 Doutora em Educação (UNIVALI). Professora no Mestrado em Gestão de Políticas Públicas. Linha de Pesquisa Dinâmicas Institucionais e Políticas Públicas, do Mestrado Profissional em Gestão de Políticas Públicas - PMGPP, da UNIVALI. [vanderlea@univali.br](mailto:vanderlea@univali.br)

80 Doutora em Saúde Coletiva (UFJF). Professora no Mestrado em Gestão de Políticas Públicas. Linha de Pesquisa Dinâmicas Institucionais e Políticas Públicas, do Mestrado Profissional em Gestão de Políticas Públicas - PMGPP, da UNIVALI. [graziela@univali.br](mailto:graziela@univali.br)

da vida real e registrado na cultura dos povos. Tornou-se um jogo tradicional reconhecido mundialmente e desafiador na visualização do tabuleiro e no deslocamento das peças, de acordo com as regras. Para a Federação Internacional de Xadrez - FIDE (2009), a origem do xadrez ocorreu na Índia, no século VI, denominado *chaturanga*, que significava “quatro divisões militares”, entre elas infantaria (peão), cavalaria (cavalo), elefantes (bispo) e carros (torre). Posteriormente, na Pérsia, foi denominado *shatranj* e, na sequência, foi traduzido para o espanhol *ajedrez* e, em grego, como *zatrikion*. Na Europa, foram desenvolvidas versões do *xá persa* (rei), a partir do século IX e se tornou o esporte mental mais popular do mundo. Em torno de 1475, regras foram criadas para tornar o jogo essencialmente como é hoje.

Segundo Blanco (2012, p. 30),

Originalmente seu nome, Chaturanga, estava referido a um jogo de guerra em que participava simultaneamente quatro jogadores que conduziam os quatro exércitos que representavam as forças militares indianas; a saber: um rei, um conselheiro, outros elementos da infantaria, da cavalaria, dos carros e dos elefantes. Para jogar, os participantes tinham uns dados sobre o tabuleiro ou tape-te quadriculado.

As habilidades envolvidas no xadrez são importantes para a evolução dos alunos nos aspectos cognitivos, de raciocínio lógico e concentração. De acordo com Rocha (2009), para jogar xadrez é importante a compreensão da dinâmica do jogo que envolve a inter-relação das peças no tabuleiro. Com base nas regras e no campo enxadrístico ocorre o desenvolvimento da movimentação das peças e o processo competitivo.

O xadrez é uma prática que integra muitos elementos importantes da história. Seus símbolos falam da cultura de diferentes povos que viveram em épocas distintas, dos registros dos antepassados. Cada peça, cada movimento incorporado ao jogo carrega significados de contextos históricos vividos por vários povos, com modificações que o tornaram atrativo com o passar dos tempos. Todo potencial pedagógico do jogo, além da ludicidade, pode ser explorado no processo de ensino dos estudantes no âmbito da cultura e do conhecimento prático. Além de ser uma atividade lúdica e competitiva, o xadrez é uma manifestação artística e de expressão lógico-matemática. A cultura do xadrez carrega interações de conhecimentos interdisciplinares da História, Artes, Matemática, Educação Física, dentre outras.

Como modalidade esportiva, o xadrez foi estruturado pela Federação Internacional de Xadrez (FIDE). Em 2007, foi instituído pelo Governo Federal o Projeto Mais Educação. Em um município de Santa Catarina, tivemos a oportunidade de desenvolver o xadrez, como prática pedagógica nas aulas de Educação Física. De acordo com o Portal do Ministério da Educação:

O Programa Mais Educação, criado pela Portaria Interministerial nº 17/2007 e regulamentado pelo Decreto 7.083/10, constitui-se como estratégia do Ministério da Educação para indução da construção da agenda de educação integral nas redes estaduais e municipais de ensino que amplia a jornada escolar nas escolas públicas, para no mínimo 7 horas diárias, por meio de atividades optativas nos macrocampos: acompanhamento pedagógico; educação ambiental; esporte e lazer; direitos humanos em educação; cultura e artes; cultura digital; promoção da saúde; comunicação e uso de mídias; investigação no campo das

Nesse projeto, o Xadrez teve uma função estratégica para a interação e promoção da modalidade. “[...] Xadrez Tradicional e Xadrez Virtual – Apoio às práticas esportivas para o desenvolvimento integral dos estudantes pela cooperação, socialização e superação de limites pessoais e coletivos, proporcionando, assim, a promoção da saúde” (BRASIL, 2012, p. 15).

O xadrez pode ser estratégico para a obtenção de qualidade no desenvolvimento das atividades escolares, contribuindo para as aprendizagens dos discentes das crianças. Identificamos que a Universidade de Santa Catarina - UDESC, mantém um grupo de pesquisa itinerante desde 2019, com a finalidade de proporcionar a todas as pessoas o contato com o xadrez e, assim, usufruir seus benefícios. O projeto é aberto à comunidade, tanto para lazer, quanto para aprendizado no aperfeiçoamento das habilidades iniciais até o nível de rendimento. O “NexT” é um núcleo permanente de estudos que, por meio de uma comunidade de prática e uma série de programas, projetos e ações vinculadas, propõe estudar continuamente o jogo de xadrez na Universidade. (UDESC, 2016).

A UDESC (2016), define esse espaço como:

O NexT é um núcleo de estudos e uma rede de colaboração que se conecta a ações da comunidade bem como a projetos e ações da UDESC. O NexT é também uma moderna comunidade de prática, pesquisa e estudos, cuja existência é fruto dos esforços de seus membros, que podem colaborar de forma presencial ou online e através de qualquer mídia.

Ao longo deste estudo, tornou-se evidente que o xadrez tradicional e epistolar desempenham um papel notável no desenvolvimento das capacidades cognitivas em diversos contextos educacionais. Os avanços tecnológicos possibilitam ferramentas versáteis que mobilizam habilidades de se integrar aos recursos inovadores, como no xadrez epistolar.

O xadrez epistolar ou por correspondência é jogado à distância, de acordo com a Federação Internacional de Xadrez por Correspondência - ICCF (2012), é mundialmente conhecido e jogado entre cidades, clubes de xadrez e pessoas de modo particular, por meio de transmissões postais tradicionais, ou formas modernas de transmissão de servidor web dedicado. Historicamente, desde o século XII já havia a organização do jogo de xadrez por correspondência e no século XIX os clubes e revistas de xadrez começaram a organizar torneios mais regulares, tanto nacionais como internacionais. Em 1928, foi fundada a primeira liga internacional (IFSB). Atualmente, existem mais de 58 federações nacionais. A ICCF organiza todos os torneios e campeonatos individuais e por equipes, tanto na versão postal quanto na versão *webserver* (ICCF, 2012).

Para Loureiro (2006, p. 16) o xadrez epistolar,

Hoje, mais genericamente definida como “Telexadrez” (a transmissão dos lances de uma partida entre dois oponentes, ou grupo deles, que se encontram muito distantes um do outro) o chamado Xadrez Postal ou Epistolar se modernizou e adotou também os meios eletrônicos e o formato digital, aceitando que os

lances, antes transmitidos pelo correio convencional, sejam agora enviados por e-mail, aumentando os modos consagrados que já haviam recorrido ao rádio e ao telefone.

As tecnologias digitais têm contribuído com a prática do xadrez epistolar por meio de suas ferramentas, oportunizando conhecimentos e acesso ao jogo. Perante os avanços tecnológicos e a cultura digital que integra os recursos e práticas entendemos que o xadrez se torna desafiador e envolve estratégias. Para Santaella (2012, p.191) “[...] em quaisquer campos em que se aplicam, os jogos digitais levam seus usuários a aprender sem perceber, de forma natural, além de desenvolver a habilidade para se trabalhar em equipe”.

O xadrez é um tema que integra os currículos escolares da Educação Física, na educação básica brasileira. O grande desafio é a elaboração de práticas pedagógicas inovadoras para o ensino-aprendizagem dos alunos, principalmente as que integram as tecnologias digitais. A Base Nacional Comum Curricular – BNCC traz recomendações das competências a serem desenvolvidas sobre as tecnologias digitais da informação e comunicação. E define nas competências gerais da educação básica:

Compreender, utilizar e criar tecnologias digitais de informação e comunicação de forma crítica, significativa, reflexiva e ética nas diversas práticas sociais (incluindo as escolares) para se comunicar, acessar e disseminar informações, produzir conhecimentos, resolver problemas e exercer protagonismo e autoria na vida pessoal e coletiva (BRASIL, 2018, p. 9).

Essas dinâmicas educativas integram práticas sociais e culturais que envolvem o cotidiano das crianças, como as brincadeiras e jogos que são dinâmicos e estão em diferentes transformações. Entre eles, o jogo de xadrez de um tabuleiro e peças de madeira é reconfigurado em uma estrutura digital, com acesso e disputa à distância. Nesse contexto segundo (PEQUENO; BARROS; PEDERIVA, 2019) [...] cada pessoa exercita sua expressão, imprime nela sua singularidade e coloca, para suas tradições, novas formas de se apresentar, de forma que coincidem os processos de criação e de educação. (p. 212).

Criaram-se aí processos desafiadores para o mundo educacional, para (SARTORI; SOARES, 2013, p. 12 Apud. BARROSO; ANTUNES, 2015, p. 127) “No mundo atual, em que é preciso educar numa sociedade em que os dispositivos tecnológicos e midiáticos produzem outras sensibilidades, deslocalizam o saber, inauguram novas formas de expressão, Comunicação e Educação caminham juntas.” Para que os professores possam se adaptar a essas mudanças, é necessário que eles mudem sua postura. Significa que devem estar abertos a novas ideias e metodologias, e que devem estar dispostos a aprender e se atualizar constantemente.

As tecnologias envolvem mais que fluxo de informações. Elas integram meios de comunicação e interação humana, estão presentes nos espaços da vida em sociedade e têm influenciado diretamente o cotidiano das pessoas. Acompanhar os tempos de mudanças requer sempre dos atores educacionais um olhar cuidadoso para os bens culturais produzidos ao longo do tempo, valorizando e se utilizando desses para produzir conhecimentos, entre eles, as novas formas tecnológicas vigentes e suas linguagens. “A educação escolar precisa compreender e incorporar mais as novas linguagens, des-

vendar os seus códigos, dominar as possibilidades de expressão e as possíveis manipulações” (MORAN, MASETTO, BEHRENS, 2003, p. 36).

Nesse entendimento, o xadrez é uma prática carregada de significados pela humanidade e integra a cultura dos jogos tradicionais. A história do xadrez epistolar remonta aos primórdios do xadrez, quando os jogadores desejavam competir e aprimorar suas habilidades mesmo à distância. O termo “epistolar” refere-se à comunicação por meio de cartas e no xadrez indica partidas jogadas por correspondência, nas quais os movimentos são enviados entre os jogadores através de cartas, em vez de serem realizados em um tabuleiro físico comum. (BLANCO, 2012, p.31).

Para Blanco (2012), a prática do xadrez epistolar foi impulsionada pela evolução das comunicações e pelos avanços dos sistemas postais ao longo dos séculos. Antes do surgimento das comunicações rápidas, como telefones e internet, os jogadores buscavam formas criativas de competir com adversários de longe. Acredita-se que as primeiras partidas de xadrez por correspondência foram jogadas no final do século XVI e início do século XVII.

O desenvolvimento do xadrez epistolar na Educação Física possibilita aos alunos a vivência de uma abordagem do jogo que desafia as habilidades de interação, comunicação e estratégias reflexivas. A utilização de tecnologias digitais e ferramentas como o smartphone oferece oportunidades de usufruir de plataformas on-line para a realização do jogo de xadrez entre os jogadores, tornando o processo dinâmico e interativo. Além disso, a escrita em papel como meio de comunicação resgata um aspecto histórico e artístico do jogo, ao mesmo tempo que promove o desenvolvimento da linguagem escrita dos alunos.

O xadrez é abordado como uma temática educativa pois, de acordo com a Base Nacional Comum Curricular (BNCC) as práticas derivadas dos esportes têm características formais de regulação das ações, porém podem ser adaptadas de acordo com os interesses dos participantes e aos materiais disponíveis. (BRASIL, 2018).

O relato desse estudo enfatiza as amplas possibilidades que o xadrez oferece na competição ao incorporar elementos tecnológicos ampliando as experiências e aprendizados que integram as capacidades de adaptação e evolução de conhecimentos e habilidades.

A origem do jogo do xadrez é incerta, ao longo dos tempos criaram-se histórias a respeito do seu surgimento, fascinando jogadores do mundo todo. Para Becker,

A mais famosa lenda sobre o aparecimento do xadrez é a que atribuiu a Sissa, brâmane ou filósofo indiano. Teria ele inventado o jogo de xadrez a fim de curar o tédio do enfasiado rei Kaíde. Como este lhe houvesse prometido a recompensa que desejasse, Sissa pediu um grão de trigo para a primeira casa do tabuleiro, 2 pela segunda, 4 pela terceira, 8 pela quarta e assim sucessivamente, dobrando a quantidade, até chegar a 64ª casa. O rei ficou espantado perante um pedido que lhe pareceu tão humilde; e acedeu imediatamente à aparente insignificância da petição. Mas, feitos os cálculos, verificou-se que todos os tesouros da Índia não eram suficientes para pagar a recompensa pedida (2002, p. 259).

A evolução como jogo até o modelo atual decorre das transformações sociais por onde passou, até ser reconhecido como patrimônio cultural da humanidade, sendo

que suas mudanças foram organizadas tradicionalmente.

O reconhecimento da cultura do xadrez é uma maneira de perceber a sua evolução e constituição histórica. Segundo Rocha (2009, p. 39), “a noção do jogo de xadrez associado à guerra foi usada como o principal argumento para que a prática do xadrez deixasse de ser proibida entre os árabes influenciados pelo islamismo”.

Na Espanha, o xadrez alcançou grande desenvolvimento como consequência da assimilação cultural que se estabeleceu entre os muçulmanos invasores e os católicos locais. Ali os reis e cortesãos o cultivaram com grande paixão iniciando-se a publicação dos primeiros livros nos anos 1232, como é o caso do “livro dos jogos” o “livro do xadrez dados e tábuas” do rei Alfonso X “o sábio” (1283) (BLANCO, 2012, p. 31).

O jogo de xadrez foi sofrendo adaptações conforme as influências culturais, apesar de se manter por muito tempo como um jogo das classes sociais mais abastadas. Uma modificação significativa, ainda na Idade Média, na Europa, foi a substituição de uma das peças do jogo de xadrez, a peça tida como ministro (representada pela figura masculina) pela peça rainha (peça feminina). Tal feito é algo tido como inédito até os dias de hoje, principalmente no contexto social, quando a sociedade da época passou a valorizar mais a figura da mulher.

Tais mudanças foram confirmadas mais adiante quando esta mesma peça se tornou mais poderosa no jogo ganhando maior liberdade nos movimentos. Contudo, não era um jogo praticado por todas as classes sociais, pois era um “Jogo da Realeza”, “Na idade medieval, o jogo de xadrez obteve visibilidade entre os nobres, ele era conhecido como o jogo dos reis, título que perpetua na sociedade atual, mesmo sendo popular atualmente é jogado por várias classes sociais por todo o mundo” segundo (SANTIAGO, 2012 Apud. FERREIRA, TORTATO, 2020, p. 8).

Para Rocha (2009, p. 43) “no século XVIII, além da ocorrência do aperfeiçoamento do método de escrita e leitura dos lances, foram pela primeira vez expressos os princípios próprios do xadrez, diferenciando-o cada vez mais

das outras modalidades de jogos de tabuleiro”. Com o passar do tempo novos elementos foram incorporados ao jogo, sendo a cronometragem do tempo de jogo um dos elementos importantes. O jogador, além das jogadas impostas por seu adversário, tem como desafio raciocinar em menor tempo possível.

O primeiro uso oficial de relógios mecânicos ocorreu no torneio de xadrez de 1867 realizado em Paris. Até então, eram usados relógios de areia (ampulhetas), e ainda em 1852 eram recomendados pelo campeão Stauton, que aconselhou a colocação de uma ampulheta para 3 horas ao lado de cada jogador, com uma pessoa indicada para manobrá-la (HORTON, 1973, p. 230 Apud ROCHA, 2009, p. 43).

No século XIX foi incorporado ao xadrez o relógio mecânico, então, deu-se início ao jogo “contra o relógio”

Segundo Olímpio 2006,

“Relógio de xadrez” quer dizer um relógio com dois mostradores de tempo, conectados entre si de tal modo que só um deles é ativado de cada vez. “Relógio” nas Leis do Xadrez significa um dos dois mostradores de tempo. “Queda de seta” quer dizer o término do tempo estipulado para um jogador (p. 14).

Hoje temos inúmeros modelos de relógios utilizados, inclusive os digitais, para cronometrar o tempo dos jogadores, em que cada jogador dispõe do mesmo tempo que seu adversário. Ao acionar o tempo dá início a sua jogada, ao término de cada jogada, o jogador, imediatamente aciona um dispositivo que trava o tempo, aí é a vez do seu adversário que aciona o tempo dele, período esse que ele também tem para realização da sua jogada. Desta forma, o jogo se desenvolve e, se o xeque-mate não ocorrer durante esse período, o jogador que gastar todo o seu tempo disponível primeiro perde o jogo.

## **Xadrez Epistolar**

O xadrez epistolar como associação começou a ser organizado por entusiasmados jogadores da modalidade de xadrez convencional em 1928, quando foi fundada a primeira liga internacional (IFSB) que mais tarde, em 1951, passou a ser denominada de ICCF – *International Correspondence Chess Federation*. Conforme documentos estatutários há um escritório jurídico na França que tem prerrogativas para representar a entidade pelo mundo. Para Ruch (2012, p. 1) “ICCF é a Federação Internacional de Xadrez por Correspondência [...] foi fundada em 1951 como uma nova aparição da ICCA (*International Correspondence Chess Association*), fundada em 1945.

Há relatos dentre os praticantes desta modalidade que o xadrez epistolar era uma atividade existente e praticada no século XII e Ruch (2011), relata que como associação passou a se organizar a partir do século XIX. Foi nesse contexto histórico que revistas e clubes de xadrez passaram a ganhar força e reconhecimento no mundo todo como é hoje. É uma Federação sem fins lucrativos e afiliada à FIDE – Federação Mundial de Xadrez e Membro da ARISF – *Association of IOC Recognized International Sports Federations*, instituição esportiva que reúne federações olímpicas do mundo inteiro. Segundo o Estatuto da ICCF:

Artigo 2º A Federação Internacional de Xadrez por Correspondência (ICCF) é uma federação sem fins lucrativos que organiza uma atividade esportiva puramente recreativa. Desde a sua criação, a ICCF é membro internacional afiliado da FIDE (Federação Mundial de Xadrez), que é membro da ARISF (Association of IOC Recognized International Sports Federations), que reúne federações esportivas internacionais reconhecidas pelo Comitê Olímpico Internacional. Todos os funcionários da ICCF trabalham em uma base honorária. (ICCF, 2023, p. 1).

É uma modalidade de xadrez em que os jogadores realizam as jogadas de forma não presencial. Em sua gênese, se valeu das primeiras tecnologias e artefatos para a comunicação a distância como: pombo correio (bilhete), mensageiro (uma pessoa levava as jogadas, geralmente a cavalo ou a pé), correio postal, fax, dentre outras. Segundo Ruch (2012, p. 1) “O xadrez por correspondência é um tipo de jogo mundialmente

conhecido, que tem sido jogado entre cidades, clubes de xadrez e/ou indivíduos, usando: transmissões postais tradicionais, formas modernas de transmissão usando um servidor web dedicado”.

Com a evolução dos meios de comunicação há uma tendência muito forte da predominância do uso das tecnologias digitais nessas relações com o jogo, já que está demonstrado no decorrer da história que o xadrez epistolar dialoga de forma íntima com os meios comunicacionais de qualquer tempo.

Para Bottlik (2002, p. 3):

A implantação do sistema telegráfico possibilitou o envio de movimentos a distâncias maiores e, além disso, houve até precedente para o envio de movimentos por telefone. Com as regras inalteradas do xadrez por correspondência, o emprego do telégrafo e do telefone serviu, em parte, ao propósito de que os movimentos pudessem chegar aos destinos mais rapidamente.

Ferramentas como o computador, notebook e smartphones merecem destaque segundo o documento estatutário da (ICCF, 2023, p. 1) “Os movimentos são transmitidos remotamente por vários meios e o tempo é normalmente contado em dias por movimento, mas pode ser contado em horas, minutos e segundos”. É uma modalidade de jogo de xadrez que não requer que os jogadores fiquem frente a frente presencialmente.

No artigo escrito especialmente para ICCF – *International Correspondence Chess Federation*, Ruch (2011), previu que o futuro do xadrez epistolar no mundo estava no domínio do desenvolvimento das tecnologias digitais comunicacionais, de modo que ele diz que:

Certamente os métodos de comunicação serão diferentes em 2025 e serão mais intuitivos para a pessoas humanas. Não serão necessários mais conhecimentos de informática e os jogadores poderão enviar movimentos para onde quer que estejam, usando o controle vocal e o tabuleiro dos óculos de visão usando o head up display holográfico 3D. Ao mover os olhos você percorre seus jogos, move as peças e envia sua jogada. A interface de controle neural recém-introduzida permite que você faça o mesmo apenas usando seu cérebro! (RUCH, 2011, p. 01).

A evolução tecnológica com seus jogos eletrônicos e aplicativos digitais não exclui os amantes do jogo de xadrez. Ao contrário, muitos tabuleiros virtuais estão disponíveis em CDs para serem instalados no computador e na Internet para serem baixados ou para jogar online.

Além disso, o xadrez no final do século XX foi positivamente adaptado ao contexto da informática. Atualmente as máquinas de jogar xadrez estão com um software muito bem elaborado. Esses sofisticados computadores também são empregados na iniciação ao xadrez, na análise profunda de partidas e detalhado estudo de temáticas. Isso tem contribuído para a crescente quantidade de novos aficionados do enxadrismo, na aquisição de conhecimento dos jogadores amadores, no aprimoramento do treinamento de enxadristas profissionais, na

programação das etapas dos torneios, campeonatos - e na explicitação dos resultados desses eventos competitivos. (ROCHA, 2009, p 46).

O ambiente virtual retoma, de forma bastante simples e eficiente, uma antiga forma do jogo, denominado xadrez epistolar ou postal. Para jogar xadrez à distância os jogadores anotavam a jogada e encaminhavam por um mensageiro a cavalo, pombo correio, telégrafo e cartas ou cartões postais. Com o advento da internet, o e-mail passou a ser utilizado, embora ainda tenha os que preferem a antiga forma de correspondência. Para evitar subterfúgios dos jogadores, os órgãos internacionais que regulam o jogo criaram regras específicas como a duração máxima de três anos e dois dias para realizar a jogada após o recebimento da mensagem.

A comunicação por carta é mais demorada hoje em dia do que era há 30 anos, no auge da popularidade do xadrez por correspondência, epistolar ou postal, como também é conhecido. Com a invenção do e-mail, a maioria dos jogadores levou seus tabuleiros para internet e trocou suas cartas de papel por mensagens virtuais. Os mais moderninhos usam também um servidor on-line, que facilita ainda mais o jogo remoto (WILKSON, 2014).

Portanto, o xadrez postal ainda é bastante presente na sua forma clássica, por correspondência, na sua modalidade eletrônica, mediante o envio de e-mails ou via servidor, na sala de xadrez na Internet. Os clubes de xadrez que oferecem salas de jogos pelo servidor organizam campeonatos para amadores, mas também para os sócios que já são profissionais.

Como diversos setores da sociedade, o xadrez postal também aderiu às novas formas de comunicação e vem se adequando a elas. Segundo Borwell (2002, p. 1) “[...] o futuro do xadrez por correspondência estará intimamente relacionado com o avanço das novas tecnologias e dos métodos modernos de comunicação, [...] permite que os movimentos de xadrez sejam transmitidos de forma muito mais rápida e simples [...]”

Para Cunha (2021, p. 2) a mediação pela tecnologia colabora com as necessidades e interesses do processo educativo, sendo que “os recursos digitais se tornam instrumentos para uma didática mais interativa dos conteúdos e conhecimentos produzidos”. O xadrez epistolar pode colaborar com as competências propostas pela BNCC – Base Nacional Comum Curricular, BRASIL (2018), para utilizar tecnologias digitais de informação e comunicação de forma significativa nas diversas práticas sociais e escolares, na comunicação e produção de conhecimentos, e na resolução de problemas com protagonismo na vida pessoal e coletiva.

Em território brasileiro, o xadrez epistolar teve sua inserção nos mesmos moldes das organizações internacionais, já que todo seu mote de ações sempre fora vinculado às regras das federações estrangeiras, que por suposto recebem orientações da ICCA, a qual organiza a modalidade no mundo. O “CXEB” Clube de Xadrez Epistolar Brasileiro, como assim é denominado, foi chamado no seu período de criação de CXC – Clube de Xadrez por Correspondência, conseqüentemente ao longo da sua trajetória recebeu algumas outras nomenclaturas, mas manteve seu formato vinculado às demais federações internacionais. Foi fundado em 1932, quase na mesma época da organização dos demais clubes de enxadrismo no mundo (CXEB, 1997).

Segundo Mascarenhas (2002), o IFSB foi fundado na Alemanha e o primeiro clube era CXC – Clube de Xadrez por Correspondência (CC Club) e funcionou de 1932 a 1934. No Brasil, a entidade estava concentrada no Rio de Janeiro. O apogeu do Clube de Xadrez Brasileiro se deu na década de 1970, devido a grandes habilidades administrativas que seus integrantes demonstravam. Na época, a agremiação contava com dois mil associados;

Segundo Mascarenhas (2002, p. 1-2):

Em especial, cabe citar o nome do Sr. Ubirajara de Oliveira Barroso, que presidiu o clube por 18 anos, sendo agraciado com a Medalha de Ouro do ICCF devido ao seu trabalho em xadrez postal. Nos primeiros anos da década de 1970, o CXEB contava com quase 2.000 membros, e em 1998 ainda contava com quase 1.400 membros, mas sofreu com a redução do número de membros, um processo familiar e conhecido (uma época de mudanças no mundo do CC).

O xadrez epistolar em Santa Catarina merece seu destaque, já que desde sua fundação, em 1953, está intimamente ligado ao xadrez tradicional, organizado e gerido pela Federação Catarinense de Xadrez.

Conforme é relatado no site da (FCX, s/d):

A Federação Catarinense de Xadrez é uma entidade especializada, com sede, foro e domicílio na Capital do Estado, fundada a 16 de agosto de 1953 pelas seguintes sociedades: Clube 12 de Agosto, Associação Atlética Barriga-Verde, Clube de Xadrez do Centro Acadêmico 11 de Fevereiro, Clube de Xadrez de Blumenau, Clube de Xadrez de Rio do Sul e Clube de Xadrez de Joaçaba. O Estatuto Social da Federação foi aprovado em Assembleia Geral reunida extraordinariamente, no dia 19 de Outubro de 1958 na cidade de Joinville para essa finalidade.

Os clubes de Xadrez<sup>1</sup> que hoje estão regularmente filiados à Federação Catarinense de Xadrez são das cidades de: Criciúma, Concórdia, Joaçaba, São Bento do Sul, Pomerode, Blumenau, Florianópolis, Joinville, Brusque, Braço do Norte, Rio do Sul, Fraiburgo, Chapecó, Jaraguá do Sul, Navegantes e Timbó.

O jogo de xadrez integra interações sociais e tecnológicas e na escola pode promover aprendizagens que envolvem habilidades múltiplas. “A inclusão de todos é fundamental para situações exitosas, respeitando-se os aspectos culturais, históricos, sociais que circundam o ambiente escolar” (CUNHA, 2021, p. 2). Neste processo identificamos que tanto o jogo tradicional quanto nas tecnologias digitais são importantes práticas para a Educação Física escolar.

É fundamental reconhecer a riqueza de saberes acumulados ao longo da história do xadrez, cuja narrativa se entrelaça com acontecimentos de grande relevância para a humanidade. Como exemplo, o xadrez já serviu como ferramenta de delimitação de territórios em conflitos bélicos, onde estratégias eram meticulosamente forjadas por cada jogador visando a expansão sobre o domínio inimigo.

O xadrez, ao longo de sua trajetória, demonstrou sua capacidade de se adaptar e evoluir em sintonia com as mudanças na sociedade. Portanto, ele se coloca como um desafio intrigante para educadores que buscam estabelecer um diálogo enriquecedor

com as gerações de 2023. Ao ser incorporado às propostas pedagógicas, o xadrez se torna um elo inspirador, promovendo a integração harmoniosa entre as diversas áreas do conhecimento. Assim, contribui para a formação integral das mentes jovens, capacitando-as a enfrentar os desafios do mundo contemporâneo.

## REFERÊNCIAS

BARROSO, F; ANTUNES, M. Tecnologia na educação: ferramentas digitais facilitadoras da prática docente. *Pesquisa E Debate Em Educação*, v 5, n1, p. 124-131. Universidade de Juiz de Fora MG, 2020. <<< Disponível em <https://periodicos.ufjf.br/index.php/RPDE/article/view/31969> >>> Acesso em 19 out 2023.

BECKER, I. Manual de xadrez: generalidades, aberturas, meio-jogo, finais, partidas (miniaturas “imortais”, magistrais), problemas, miscelânea, curiosidades, o xadrez no Brasil; Apêndice. 320 p. ilust: Livro Online. São Paulo: Nobel, 2002. Disponível em: Acesso em 08 dez 2015

BLANCO, U. Por que xadrez nas escolas? 2ªed. Curitiba, Gráf. Ed.I.Scherer Ltada, 2012.

BORWELL, A. P. Visão Geral da História: Visão Geral da História do Xadrez por correspondência 1973-2001. 2002. Disponível em: [https://kszgk.com/iccf/?page\\_id=560&page=3](https://kszgk.com/iccf/?page_id=560&page=3). Acesso em: 22 ago. 2023.

BOTTLIK, I. Visão Geral da História: Visão Geral da História do Xadrez por correspondência, início-1972. 2002. Online. Disponível em: [https://kszgk.com/iccf/?page\\_id=560&page=2](https://kszgk.com/iccf/?page_id=560&page=2). Acesso em: 25 ago. 2023.

BRASIL. Ministério da Educação. Base Nacional Comum Curricular. Brasília, 2018. Disponível em: [http://basenacionalcomum.mec.gov.br/images/BNCC\\_EI\\_EF\\_110518-versaofinal\\_site.pdf](http://basenacionalcomum.mec.gov.br/images/BNCC_EI_EF_110518-versaofinal_site.pdf)>>> Acesso em 18 out 2013.

BRASIL. Ministério da Educação. Programa mais Educação. 2018. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/programa-mais-educacao/apresentacao?id=16689#:~:text=O%20Programa%20Mais%20Educa%C3%A7%C3%A3o%2C%20criado,jornada%20escolar%20nas%20escolas%20p%C3%ABlicas%2C>. Acesso em: 15 set. 2023.

BRASIL. PORTAL GOV BR. Manual Operacional de Educação Integral. 2012. Disponível em: [http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com\\_docman&view=download&alias=-11452-manual-operacional-de-educacao-integral-2012-pdf&Itemid=30192](http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=-11452-manual-operacional-de-educacao-integral-2012-pdf&Itemid=30192). Acesso em: 25 out. 2023.

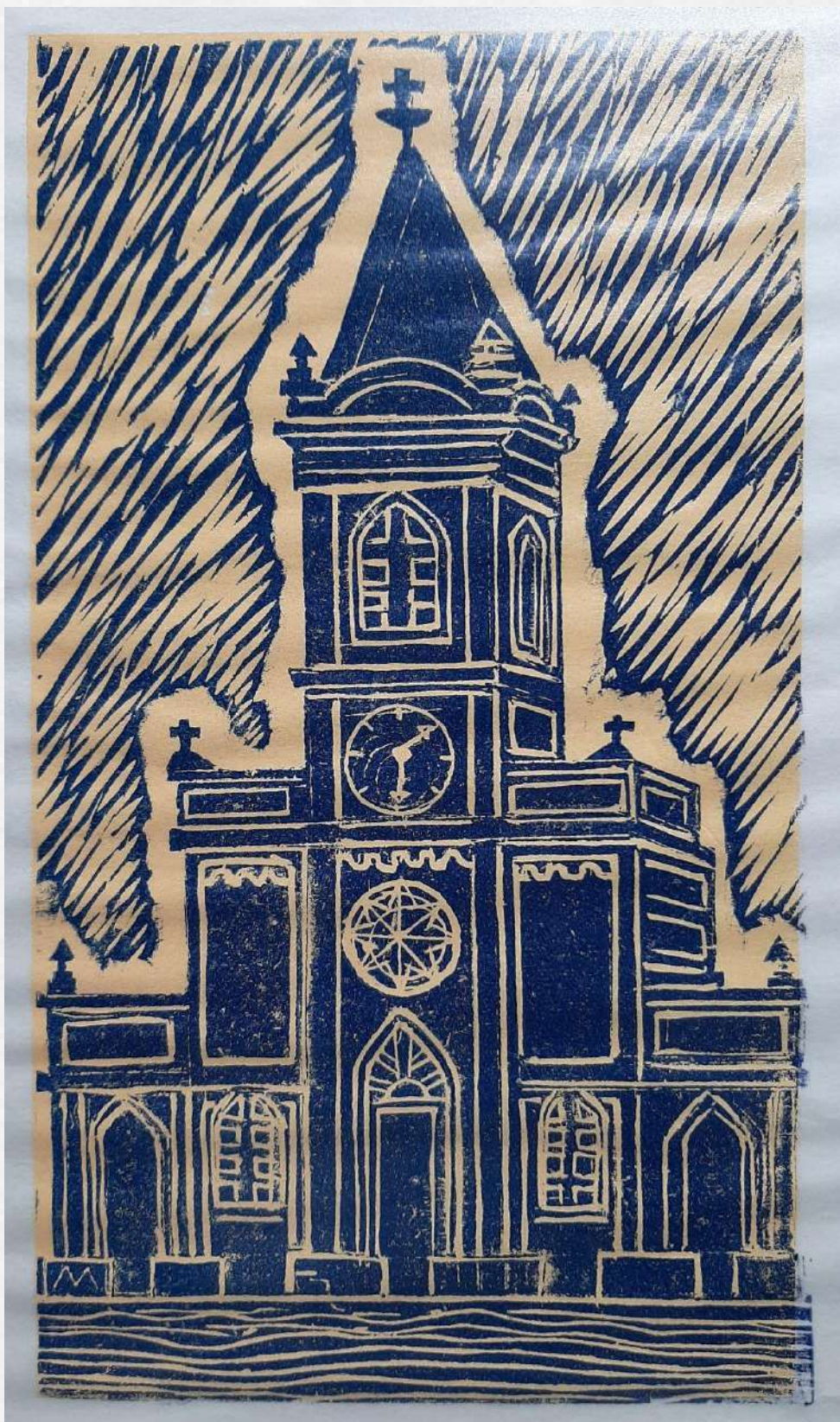
CUNHA, R. C. A. Educação mediada por tecnologias digitais: novas perspectivas e desafios. *Pesquisa e Debate em Educação*, Juiz de Fora: UFJF, v. 11, n. 2, p. 1-11, e21922, jul./dez. 2021. ISSN 2237-9444. DOI: <https://doi.org/10.34019/2237-9444.2021.v11.32922>.

CXEB. Clube de Xadrez Epistolar Brasileiro. Leva o Xadrez Traz o Amigo 1997. Online. Disponível em: <http://www.cxeb.org.br/> Acesso em 28 Set. 2023.

FCX. Federação Catarinense de Xadrez. Regulamentos. Online. s/d. Disponível em: <http://www.fcx.org.br/regulamentos>. Acesso em: 28 Set. 2023.

FERREIRA, Isabela Ribeiro; TORTATO, Cintia De Souza Batista. O jogo de xadrez como um artefato cultural e tecnológico. 2020. Disponível em: <https://revistas.ifpr.edu.br/index.php/mundisociais/article/view/747/598>. Acesso em: 07 out. 2023.

- FIDE. Federação Mundial de Xadrez. 2009. Disponível em <https://www.fide.com/>
- ICCF – *International Correspondence Chess Federation*. Estatuto do ICCF. Estatuto da Federação Internacional de Xadrez por Correspondência. Versão em Português Válida a partir de 1 de Janeiro de 2023. Online. Disponível em: <https://www.iccf.com/message?message=449> Acesso em 28 Set. 2023.
- KUNZ, E. Transformação didático-pedagógica do esporte. 7 ed. Ijuí, RS. Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul, 2006.
- LOUREIRO, L.; DA COSTA, L. (Org). Atlas do esporte no Brasil, Rio de Janeiro, 2006. Disponível em: <http://www.atlasesportebrasil.org.br/textos/66.pdf>. Acesso em: 18 out. 2023.
- MASCARENHAS, A. P. Federações Membros. Brasil. 2002. Online. Disponível em: <https://www.iccf.com/country?country=BRA>. Acesso em: 15 set. 2023.
- MORAN, J. M., Masetto, M. T., & Behrens, M. A. (2003). Novas tecnologias e mediação pedagógica. (7a ed.). Campinas, SP: Papirus.
- OLIMPIO, A. Curso básico de xadrez. 2006. Disponível em: <https://www.blogodorium.com.br/wp-content/uploads/curso-de-xadrez-basico.pdf>. Acesso em: 07 out. 2023.
- PEQUENO, S.; BARROS, D.; PEDERIVA, P. L. M. Criação e autoria nas culturas tradicionais desde a Teoria Histórico-Cultural. 2019. Disponível em: <https://periodicos.uff.br/fractal/article/view/29002/20055>. Acesso em: 19 out. 2023.
- ROCHA, W. R. O jogo e o xadrez: entre teorias e histórias. Dissertação de mestrado, Goiânia- GO, 2009. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=IW0HXuQVL6w&t=869s>. Acesso em: 02 set. 2023.
- RUCH, E. História curta: xadrez por correspondência. 2011. Disponível em: <https://kszgk.com/iccf/>. Acesso em: 15 ago. 2023.
- RUCH, E. História do ICCF. 2012. Disponível em: <https://www.iccf.com/message?message=463>. Acesso em: 14 ago. 2023.
- SANTAELLA, L. O papel do lúdico na aprendizagem. 2012. Disponível em: [http://www.waltemartins.com.br/pmi\\_art\\_at06a.pdf](http://www.waltemartins.com.br/pmi_art_at06a.pdf). Acesso em: 18 out. 2023.
- TRIVILIN, M. I. Gênero e xadrez: a posição da mulher no mundo enxadrístico. 1. ed. PARANAGUA: Revista Mundi Engenharia, Tecnologia e Gestão, 2020. 01 - 25 p. v. 5. ISBN DOI: 10.21575/25254782rmetg2020vol5n11020.
- UDESC. Universidade Estadual de Santa Catarina. Centro de Ciências Tecnológicas. Núcleo de Estudos em Xadrez & Tecnologias. 2016. Online. Disponível em: <https://www.udesc.br/cct/nextxadrez> Acesso em 28 Ago. 2023.
- WILKSON A. Eles estão jogando a mesma partida de xadrez há mais de 1 ano pelo correio. Do UOL, São Paulo. 2014. Online.



Autor: Magru Floriano  
Título: Igreja Imaculada  
Dimensão: 42X30 cm  
Técnica: Xilogravura

# PATRIMÔNIO CULTURAL E DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL: uma revisão conceitual, histórica e bibliográfica

DOI: <https://doi.org/10.22533/at.ed.31724050313>

Eliezer Patissi<sup>81</sup>

Rafael Burlani Neves<sup>82</sup>

## Introdução

O patrimônio cultural é expresso pelo artigo 216 da Constituição da República Federativa do Brasil – CRFB de 1988, como “os bens de natureza material e imaterial, tomados individualmente ou em conjunto, portadores de referência à identidade, à ação, à memória dos diferentes grupos formadores da sociedade brasileira” (Brasil, 1988). O patrimônio cultural apresenta-se de forma multidimensional e, para Benhamou (2016), é formado por bens tangíveis e intangíveis, sendo um fenômeno vivo e permanentemente em processo, construído por meio das relações que uma sociedade mantém com sua história. Na forma do artigo 216 da CRFB, o patrimônio cultural foi o resultado de uma evolução conceitual, desde a constituição de 1937, da ideia de monumentalidade e excepcionalidade do patrimônio histórico, ampliada até a noção de patrimônio cultural baseada na referencialidade, possuindo um valor de comunidade que, conforme destaca Magalhães (2020, p. 56), “valoriza aspectos democráticos e de diversidade cultural reveladores de um pluralismo que inclui bens culturais de diferentes grupos, e para além dos valores unicamente europeus de civilização e de grandes obras arquitetônicas”.

O texto constitucional inovou ao ampliar o conceito de “patrimônio histórico e artístico nacional”, não ficando apenas restrito ao dito “patrimônio edificado” ou aos bens móveis e imóveis. O patrimônio cultural brasileiro passou, então, a considerar as dimensões material e imaterial. Almeida (2012) destaca que a expansão do conceito de patrimônio cultural evidenciou que as políticas de preservação já não estão apenas vinculadas ao conceito de excepcionalidade, mas principalmente ao exercício da cidadania e de bem-estar da sociedade e, neste sentido, as políticas de patrimônio cultural podem apoiar e contribuir com o processo de desenvolvimento sustentável.

Desenvolvimento, para Furtado (1981), constitui-se um processo de transformação do mundo engendrado pelo homem, no qual, por meio de suas potencialidades, busca satisfazer suas necessidades e aspirações. Como uma categoria de estudo

---

81 Bacharel em Engenharia Civil pela Universidade do Vale do Itajaí - UNIVALI (2019), Bacharel em Administração Pública pela Universidade do Estado de Santa Catarina - ESAG/UDESC (2022). É aluno regular do Programa de Mestrado em Gestão de Políticas Públicas - PMGPP da UNIVALI, com bolsa da FAPESC, pesquisa sobre cultura, patrimônio cultural e desenvolvimento sustentável. Participa do grupo de pesquisa Políticas Públicas: Aspectos Socioculturais e Sustentabilidade Ambiental. Atua na administração pública do Município de Itajaí, junto à Fundação Cultural de Itajaí, [eliezerpatissi@gmail.com](mailto:eliezerpatissi@gmail.com)

82 Pós-doutor pela Universidade de Alicante (Espanha; 2018-2019); possui graduação em Direito pela Universidade Católica de Pelotas - UCPEL (1995-2000), mestrado em Gestão Ambiental pelo PPGEF/UFSC - Universidade Federal de Santa Catarina (2000-2002). Doutor em Engenharia e Gestão do Conhecimento, área multidisciplinar, pelo EGC/UFSC - Universidade Federal de Santa Catarina (2006-2010). Atualmente é professor da Universidade do Vale do Itajaí - UNIVALI, atuando como professor permanente no curso de mestrado profissional em Gestão de Políticas Públicas, junto ao grupo de pesquisa Políticas Públicas: Aspectos Socioculturais e Sustentabilidade Ambiental. Foi Pesquisador Contratado do Programa das Nações Unidas (ONU) para o Desenvolvimento (PNUD/Escritório Brasil), [burlani@univali.br](mailto:burlani@univali.br)

em que se formam teorias e modelos, o desenvolvimento possui importância histórica e política, obtendo atenção desde o início da década de 1940 com a adoção de um modelo modernizador-desenvolvimentista em que primava a ideia do desenvolvimento unicamente sob o aspecto do progresso econômico. A partir da década de 1970, em que os problemas sociais e ambientais afloram em função da consequência do primeiro modelo de desenvolvimento, a compreensão de desenvolvimento passou a incluir outras dimensões, dentre elas a social e a ambiental, bem como outras métricas, por exemplo, o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH).

A perspectiva de sustentar o patrimônio cultural para as próximas gerações, o reconhecimento das políticas de preservação e conservação, bem como a adoção de políticas institucionais em nível internacional, constituem-se como um primeiro passo para se obter as reais contribuições do entrelaçamento entre patrimônio cultural e o desenvolvimento sustentável. Faz-se necessário estabelecer e entender qual o papel da cultura e do patrimônio cultural dentro do contexto conceitual e temporal do desenvolvimento sustentável. As interações entre o patrimônio cultural e o desenvolvimento sustentável possuem características dinâmicas e multidisciplinares, que podem ser vistas sob diferentes perspectivas. De um lado, tem-se a evolução e ampliação do conceito de patrimônio desde o século XIX, de outro, tem-se o surgimento e a ampliação do conceito de desenvolvimento sustentável.

Organizações internacionais como a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura - UNESCO e o Conselho Internacional de Monumentos e Sítios - ICOMOS, têm se dedicado na inclusão da cultura e do patrimônio cultural na agenda do desenvolvimento sustentável, como forma de mediação dos conflitos existentes, ampliando seus conceitos e práticas para além de sua preservação, fazendo que estes se tornem um ativo de valor social, político e econômico. Este capítulo tem por objetivo apresentar as principais discussões em torno do tema do patrimônio cultural e suas relações com o desenvolvimento sustentável, bem como seus possíveis usos na elaboração e execução das políticas públicas. A pesquisa é exploratória e bibliográfica, os dados foram coletados em publicações de livros e artigos dos principais autores que tratam o tema, desde seus conceitos, perspectiva histórica e sua transversalidade.

## **Percursos do patrimônio cultural**

A multidimensionalidade do termo patrimônio cultural suscita a necessidade de bem defini-lo dentro dos limites e contextos em que se pretende utilizá-lo, e sua abrangência pode demonstrar-se difícil de ser delimitada e entendida. É por meio da compreensão de sua evolução histórica, e dos paradigmas nos quais se fundamenta, que é possível compreender sua amplitude, percorrendo os conceitos de monumento, patrimônio histórico e patrimônio cultural. De forma abrangente, destaca-se a evolução da monumentalidade e excepcionalidade, a referencialidade e o paradigma participacionista.

O austríaco Alois Riegl<sup>83</sup> (2014, p. 31) definiu, em 1903, a ideia de monumento, no sentido mais antigo e original do termo, como “uma obra criada pela mão do homem e elaborada com o objetivo determinante de manter sempre presente na consciência das gerações futuras algumas ações humanas ou destinos”. Baseado, ainda,

83 Alois Riegl (1858-1905), jurista, filósofo e historiador. Nomeado presidente da Comissão Austríaca dos Monumentos Históricos, publicou, em 1903, a obra *Der moderne Denkmalkultus* [O culto moderno dos monumentos], considerada uma obra fundadora, onde o vale-se de todo seu saber e experiência para empreender uma análise crítica da noção de monumento histórico (Choay, 2001).

em seu sentido primário, Choay (2001) caracteriza o monumento como tudo que for edificado por uma comunidade para fazer rememorar-se às futuras gerações, com intuito de preservar a sua identidade, tornando-o um mecanismo de preservação de sua existência assumindo, também, uma função antropológica. Riegl apresenta três classes consecutivas e crescentes em termos de valor, para demonstrar sua percepção sobre monumento: valor de memória (monumentos intencionados), valor histórico e valor de antiguidade (não intencionados). Estes últimos considerados valores de passado, conflitam-se com os que Riegl conceitua de valores de atualidade, ou de contemporaneidade, que são: o valor artístico e o valor de uso do monumento.

Um monumento que na atualidade é considerado histórico, quando idealizado, pretendia atender a necessidade de seu tempo, ou de sua próxima geração, não necessariamente pretendia-se ser objeto testemunha de sua vida artística ou cultural nos séculos seguintes. Riegl destaca, em termos de significado e importância, o caráter subjetivo que os sujeitos modernos ou contemporâneos atribuem aos monumentos, bem como o valor de memória que lhes é atribuído (intencionados ou não) sendo que, no primeiro, este valor é outorgado pelo próprio autor, no segundo, é atribuído por nós. Destaca-se, ainda, a importância de os monumentos apresentarem-se em sua forma original, “aquela na qual saiu das mãos do seu criador, sem mutilações, ou ainda na forma pela qual tentamos reconstitui-la pelo olhar ou pensamento, por meio de imagens ou da palavra” (Riegl, 2014, p. 36).

Para Riegl (2014), o monumento enquanto seu valor de antiguidade, a passagem do tempo e a ação das forças naturais é essencial, pois em função das mesmas, o valor de memória pode ser percebido por todos, destacando a experiência temporal em cada observador. Em relação ao valor histórico, a ação natural é contida, para que ele seja preservado como um documento, mais autêntico possível, possibilitando a sua contribuição para a história, para a arte ou arquitetura. Dominique Poulot (2009, p. 213) comenta que a obra de Riegl é “a democratização em ação no apego aos monumentos em defesa da autenticidade” salientando, ainda, que o espectador passa a ser participante de sua definição e não apenas um ser exterior ao monumento. Lampracos (2014, p. 423) aponta que “a percepção evolutiva do monumento, segundo Riegl, é impulsionada pelo desejo de transcender uma percepção física e psíquica objetiva em favor da experiência subjetiva.” A subjetividade leva ao apelo abrangente do monumento: dos interesses estreitos do criador, passa-se ao interesse acadêmico do historiador da arte (valor histórico), e finalmente, ao interesse mais geral do público (valor de antiguidade).

A noção de patrimônio histórico surge no contexto da consolidação dos Estados-Nação modernos, na construção de suas identidades nacionais e, neste sentido, Fonseca (1997, p. 58) comenta que, a “ideia de posse coletiva como parte do exercício da cidadania inspirou a utilização do termo patrimônio para designar o conjunto de bens de valor cultural que passaram a ser propriedade da nação”. Rodrigues (2020) destaca que, a partir da Revolução Francesa, os estados deram destaque aos bens patrimoniais de interesse coletivo, atribuindo-lhes valores artísticos e históricos que pudessem representar a memória da nação e o fortalecimento de uma unidade nacional. Choay (2001, p. 11) conceitua patrimônio histórico como “um bem destinado ao usufruto de uma comunidade que se ampliou a dimensões planetárias, constituído pela acumulação contínua de uma diversidade de objetos que se congregam por seu passado comum”.

Diferenciar patrimônio histórico e patrimônio cultural implica uma nova compreensão, na qual devam estar incluídos outros bens e outros valores culturais ao seu

conceito, não apenas aqueles eminentemente temporais ou artísticos. Para Magalhães (2020, p. 56) o conceito de patrimônio cultural “trata-se de atribuir valor relativo aos bens culturais, o que abre espaço para a inserção de diversas formas de expressão cultural [...], pois possuem uma significação relevante para a sociedade”.

Entre os princípios caracterizadores do patrimônio cultural, de acordo com Magalhães (2020), estão: as referências culturais que os bens culturais são portadores; a participação social na construção e seleção do patrimônio cultural; e a característica da indissociabilidade das dimensões material e imaterial.

As referências culturais implicam na qualidade do patrimônio cultural de possuir valor além daqueles atribuídos por terceiros, ou por critérios historicamente condicionados. Fonseca (2006) apud Magalhães (2020 p. 67) aponta que apreender as referências culturais:

não consiste em tratar os bens culturais como algo intrinsecamente valioso ou uma mera forma de armazenar bens ou informações. Trata-se de uma atividade que demanda a compreensão da ressemantização que os grupos sociais operam sobre os bens culturais, que além de captar as representações simbólicas, que são mais vividas que conhecidas, elabora relações entre elas, construindo sistemas representativos que tornam os sujeitos que vivem esse patrimônio os seus intérpretes, e não meros informantes.

A partir da compreensão das referências culturais que o patrimônio cultural possui para a sociedade, é que se dá a efetiva participação na construção e seleção dos bens culturais. A cultura situa-se com status de direito fundamental, atribuído nos artigos 20, 26 e 27 da Declaração Universal dos Direitos Humanos (ONU, 1948), e na Constituição Brasileira (1988) no rol dos direitos e garantias fundamentais, portanto, é justificada, por meio dos seus direitos culturais, e pelos processos culturais participativos de uma gestão democrática. Fonseca (2006, p. 118) destaca que a participação social na construção e seleção dos bens culturais, a partir das referências culturais, tem por objetivo “buscar formas de se aproximar do ponto-de-vista dos sujeitos diretamente envolvidos. [...] significa, em última instância, reconhecer-lhes o estatuto de legítimos detentores não apenas de um saber-fazer, como também do destino de sua própria cultura”.

O patrimônio cultural é detentor de duas dimensões, a material e a imaterial (tangível e intangível) e, para determinados fins, essa distinção é necessária, porém estas dimensões caracterizam o patrimônio cultural, sendo indissociáveis. Por patrimônio material entende-se aquele que é dotado de matéria, pode ser tocado, é a matéria concreta associada ao mundo físico das sociedades humanas. Já o patrimônio imaterial é o que não pode ser tocado, mas é percebido e compreendido pela sua intangibilidade (Pelegrini e Funari, 2013). A respeito da indissociabilidade das dimensões material e imaterial do patrimônio cultural Cureau (2015) apud Magalhães (2020, p. 65) descrevem:

O patrimônio cultural como elemento identificável pelos sentidos (aspecto material) conserva o passado na sua estrutura física que serve de suporte para a memória. É justamente o compartilhamento do valor da identidade, presente no patrimônio (material), por meio do exercício da memória coletiva, que revela

O percurso inicial do patrimônio no Brasil se deu no contexto do movimento modernista da década de 1920, na instauração do Estado Novo e na busca de uma identidade nacional. O patrimônio histórico e artístico, assim denominado na época, emerge como política pública e objeto de atenção da administração pública brasileira. Em 12 de julho de 1933, por meio do Decreto nº 22.928, Ouro Preto foi elevada à categoria de Monumento Nacional, marcando as iniciativas federais de patrimônio no Brasil. O patrimônio histórico foi referido pela primeira vez no Brasil na constituição de 1934 com a expressão “patrimônio histórico e artístico nacional”, e a proteção dos bens culturais, por meio da instituição do tombamento, que se deu pelo Decreto-Lei nº 25 de 30 de novembro de 1937. O Decreto-Lei, ainda em vigor, denomina em seu artigo primeiro, o patrimônio histórico e artístico nacional como o “conjunto dos bens móveis e imóveis existentes no país e cuja conservação seja de interesse público, quer por sua vinculação a fatos memoráveis da história do Brasil, quer por seu excepcional valor arqueológico ou etnográfico, bibliográfico ou artístico” (Brasil, 1937).

O órgão responsável por promover o tombamento, a conservação e o reconhecimento do patrimônio histórico e artístico nacional foi o Serviço do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional – SPHAN, criado por meio do artigo nº 46 da Lei nº 378 de 13 de janeiro de 1937. Estava inaugurada, conforme Fonseca (1997), a fase “heroica” do patrimônio no Brasil, marcada pela evocação de símbolos de natureza nacionalista, forte presença estatal, científica e elitista na seleção dos bens a serem selecionados para fazer parte do Patrimônio Histórico Brasileiro. O Decreto-Lei nº 25 preserva claramente o paradigma da monumentalidade, conceito introduzido no decreto, baseado na Carta de Atenas de 1933.

As ações do SPHAN, neste período, dão preferência aos bens de natureza arquitetônica, “um retrato em pedra e cal”, conforme destaca Fonseca (1997), atribuindo a noção de civilização material, vista nos monumentos e objetos, interpretadas pelos arquitetos modernistas do SPHAN, que compunham a maioria do corpo técnico do órgão, que justificaram os tombamentos na fase “heroica”. Fonseca (1997, p. 125) enumera que “foram tombados, até o final de 1969, 803 bens, sendo 368 de arquitetura religiosa, 289 de arquitetura civil, 43 de arquitetura militar, 46 conjuntos, 36 bens imóveis, 6 bens arqueológicos e 15 bens naturais”.

Destaca-se, ainda, como característica marcante deste período, a questão da excepcionalidade, cuja atribuição de valor era feita unilateralmente pelo órgão federal, e, neste caso, a legitimação das escolhas eram realizadas pelas autoridades dos técnicos do SPHAN, sem a participação social ou comunitária, na qual Magalhães (2020, p. 61) destaca que “nesta perspectiva ideológica, cabe ao estado, ao decidir o que é melhor para a nação, identificar quais bens culturais lhe são representativos”. Sobre a questão da excepcionalidade, Fonseca (1997) comenta ainda que à época, o que se questionava não era o tombamento de determinados tipos de bens, em detrimento de outros, mas os critérios de seleção, autenticação e restauração, que passariam pelas exigências consideradas pelo SPHAN como científicas, e que poderiam não atender os interesses da população. O SPHAN, ficou sob a gestão de Rodrigo Melo Franco de Andrade desde a sua fundação até a morte do mesmo, em 1969.

A fase moderna do patrimônio do Brasil, tem como característica a mudança de paradigma dos “bens patrimoniais” para os “bens culturais”, principalmente a partir

de 1979, com a gestão de Aloisio Magalhães. O reconhecimento da diversidade cultural do povo brasileiro, por meio de seus “bens culturais” e o papel desses como uma necessária “referência cultural” no desenvolvimento de uma autêntica cultura brasileira, conforme Aloisio enfatizou, marca o conceito de Patrimônio Cultural, que mais tarde é incorporado ao texto constitucional de 1988. Sobre este novo paradigma do patrimônio cultural brasileiro, inaugurado a partir de 1979, Magalhães (2020, p. 63) destaca que o patrimônio é percebido agora como “um conjunto de bens culturais que são testemunhos do cotidiano da comunidade, (...) desprendendo-se da ideia de monumentos suntuosos ou de um patrimônio ligado à história de grupos hegemônicos ou dotados de beleza artística incomparável”. O texto constitucional de 1988 traz uma mudança de paradigma para o patrimônio cultural, não só pelo fato de dedicar um artigo específico ao mesmo, mas por ser generoso em sua abrangência, nas dimensões (material e imaterial), definições e apresentar novos princípios constitucionais, como é o princípio da referencialidade.

## **Desenvolvimento sustentável e patrimônio cultural**

O paradigma de desenvolvimento estabelecido entre as décadas de 1940 e 1960, considerou o desenvolvimento em termos de progresso econômico, medido, por exemplo, pelo Produto Interno Bruto – PIB, empregabilidade e renda. Exemplo clássico do paradigma economicista de desenvolvimento é a obra “Etapas do Desenvolvimento Econômico” proposta por Rostow (1961), na qual o autor apresenta cinco etapas do desenvolvimento, passando das estruturas da sociedade tradicional, da maturidade, até a era do consumo de massa, baseada na sociedade industrial com foco em uma melhor distribuição de renda.

Nos chamados trinta anos “gloriosos” (1945-1975), Sachs (2005) destaca que “os países ocidentais conheceram um crescimento econômico razoável e quase pleno emprego, porém, com impactos ambientais catastróficos”, no qual não é possível falar em um desenvolvimento que produza desigualdade e exclusão social, sendo este um “desenvolvimento empobrecedor” ou um “mau desenvolvimento”. Em 1972, a obra “Limites do Crescimento”, publicada pelo Clube de Roma, escancarou a problemática de um desenvolvimento exponencial que não contemplou as finitudes planetárias e o ser humano, concluindo que:

se as atuais tendências de crescimento da população mundial – industrialização, poluição, produção de alimentos e diminuição de recursos naturais – continuarem imutáveis, os limites de crescimento neste planeta serão alcançados algum dia dentro dos próximos cem anos. O resultado mais provável será um declínio súbito e incontrolável, tanto da população quanto da capacidade industrial (Meadows, 1978, p. 20).

Na década de 70, a chamada “virada cultural”, deu um novo rumo aos conceitos e paradigmas de desenvolvimento, cultura e patrimônio cultural. Para Kovács (2020, p. 22), a crítica aos modelos tradicionais de desenvolvimento ratificou “a importância de considerar não apenas critérios de produtividade e de necessidades básicas materiais, mas também a identidade cultural em que se baseia a visão do ser humano, que deve ser ator e objeto do desenvolvimento”.

A primeira conferência das Nações Unidas sobre o meio ambiente foi realizada em Estocolmo, em junho de 1972, reconhecendo a dimensão ambiental do desenvolvimento, abrindo a porta também para a dimensão social, inaugurando a ideia chave do desenvolvimento sustentável. No mesmo ano, em outubro, ocorreu, em Paris, a Convenção para a Proteção do Patrimônio Mundial, Cultural e Natural, trazendo a expressão patrimônio cultural, ainda ligada ao patrimônio material. O preâmbulo do documento apresenta, claramente, o contexto de preocupação com as ameaças ao patrimônio cultural e natural:

Constatando que o patrimônio cultural e o patrimônio natural se encontram cada vez mais ameaçados de destruição não somente devido a causas naturais de degradação, mas também ao desenvolvimento social e econômico agravado por fenômenos de alteração ou de destruição ainda mais preocupantes (UNESCO, 1972, p. 1).

O avanço nas discussões sobre desenvolvimento ofereceu a definição clássica para o conceito de desenvolvimento sustentável, dado pela Comissão Mundial sobre Ambiente e Desenvolvimento, no relatório Brundtland: “desenvolvimento é o que satisfaz as necessidades do presente sem comprometer a capacidade de as gerações futuras satisfazerem as suas próprias necessidades” (WCED, 1987, p. 24). A visão intergeracional de desenvolvimento sustentável proposta pela Comissão Brundtland, foi amplamente adotada, porém demonstrou suas limitações ao não dar um tratamento holístico e complexo às questões econômicas, sociais e ambientais. Os avanços nas discussões sobre o desenvolvimento sustentável conduziram à adoção dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio – ODM no ano 2000, e aos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável – ODS na Rio+20 em 2012, expressa no documento “O Futuro Que Queremos”.

Após a Convenção para a Proteção do Patrimônio Mundial, Cultural e Natural em 1972, as discussões sobre a participação e contribuição da cultura e do patrimônio cultural para o desenvolvimento seguiram e, em 1982, foi realizada, no México, a Conferência Mundial sobre as Políticas Culturais – MONDIACULT, que reconheceu a dimensão cultural do desenvolvimento e a importância de humanizá-lo:

A cultura constitui uma dimensão fundamental do processo de desenvolvimento e contribui para fortalecer a independência, soberania e identidade das nações. (...) somente é possível garantir um desenvolvimento equilibrado por intermédio da integração dos fatores culturais nas estratégias para alcançá-lo; por consequência, cada estratégia deveria tomar em conta sempre a dimensão histórica, social e cultural de cada sociedade. (UNESCO, 1982, p. 44).

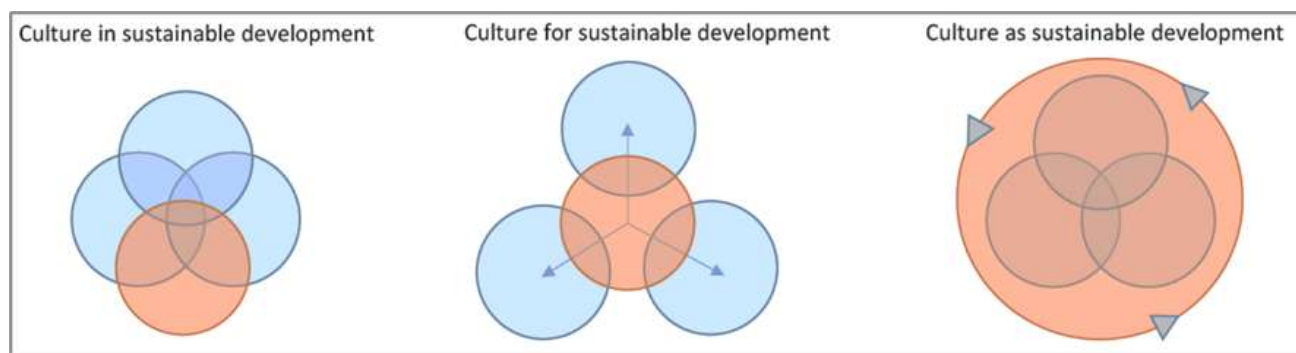
A necessidade de trazer o debate em nível internacional, fez com que a Unesco promovesse a Década Mundial do Desenvolvimento Cultural (1988-1997), que contou com a participação dos Estados membros, organizações e associações internacionais, que resultou na realização de 1.200 projetos que contribuíram para a compreensão das relações entre cultura e desenvolvimento. Destaca-se a criação da Comissão Mundial de Cultura e Desenvolvimento em 1992, que idealizou o relatório intitulado “A Nossa Diversidade Criadora”, organizado por Cuéllar (1997), sobre o qual Kovács (2020, p. 23),

destaca que “o relatório se centra na descrição de diferentes questões relacionadas com a cultura e o desenvolvimento, focalizando, por fim, a criação de um programa de ação sob o título de Agenda Internacional”. Sobre este relatório, Labadi (2018) ainda destaca como principais contribuições, o reconhecimento do patrimônio cultural como um ativo multidimensional de desenvolvimento e a importância de uma abordagem de baixo para cima e participativa, para a conservação, gestão e interpretação do patrimônio, a partir dos valores dados pelas comunidades locais. Foram produzidas, ainda, duas ações significativas para a cultura e o desenvolvimento, a Conferência Intergovernamental sobre Políticas Culturais para o Desenvolvimento, realizada em Estocolmo, em 1998, e a publicação da Contagem da Cultura: Rumo a Novas Estratégias de Cultura em Desenvolvimento Sustentável (UNESCO, 1999).

No ano de 2013, na China, durante o congresso internacional da UNESCO, foi elaborado o documento “Declaração de Hangzhou”, com o objetivo de situar a cultura no centro das políticas de desenvolvimento sustentável. O congresso examinou a contribuição da cultura para as dimensões do desenvolvimento sustentável, social, ambiental e econômica, bem como o fortalecimento da paz e segurança. Em 2015, foi publicada, também pela UNESCO, a Política Para a Integração de uma Perspectiva de Desenvolvimento Sustentável nos Processos da Convenção do Patrimônio Mundial que, dentre as políticas indicadas, ressaltou a importância do reconhecimento e promoção do potencial dos bens patrimoniais em contribuir com todas as dimensões do desenvolvimento sustentável, bem como seus benefícios a sociedade, além de garantir estratégias de conservação e gestão alinhadas aos objetivos do desenvolvimento sustentável.

Destacam-se, ainda, os estudos da Cooperação Europeia em Ciência e Tecnologia – COST, que financiou o projeto “Investigando a Sustentabilidade Cultural”, publicado por Dessein *et al.* (2015), no qual foram identificadas três funções da cultura *no, para e como* desenvolvimento sustentável, conforme destacado na Figura 01. Os estudos ocorreram entre 2011 e 2015, envolvendo 100 pesquisadores de 25 países da União Europeia - UE, e buscou-se uma perspectiva multidisciplinar sobre a relação entre cultura e desenvolvimento sustentável, com o objetivo de fornecer aos decisores políticos instrumentos para integrar a cultura como elemento chave do desenvolvimento sustentável. O relatório da COST estendeu a compreensão dos estudos realizados em cultura para outras áreas de políticas públicas, como o patrimônio, memória, paisagem, território, vida social, criatividade, desenvolvimento econômico, consciência e transformações. Especificamente para o patrimônio cultural, Dessein *et al.* (2015) destacam que a sustentabilidade, neste contexto, é manter os vínculos com o passado, incluindo o patrimônio material e o imaterial, considerando as percepções das pessoas que moldaram seus lugares.

Figura 01 - Três funções da cultura no desenvolvimento sustentável



Fonte: Dessein *et al*, 2015, p. 29

A cultura *no* desenvolvimento sustentável expande o discurso convencional e adiciona a cultura como um quarto pilar autônomo do desenvolvimento, assumindo, assim, uma função independente, coadjuvante e solidária às outras dimensões. Esta função reconhece, dá voz e valor igual às questões culturais, principalmente aquelas ligadas ao setor criativo e das artes, no qual contribui de forma social e econômica para uma nação ou comunidade. A cultura, enquanto dimensão independente, encontra seu espaço nas políticas públicas uma vez que é contemplada pelos governos, com órgãos, orçamento e instâncias administrativas de decisão independentes. Esta função da cultura, encontra sua limitação na necessidade da quebra das fronteiras disciplinares, na qual os problemas atuais requerem soluções holísticas. A abordagem da cultura como quarto pilar do desenvolvimento não pode ser o único caminho a ser seguido.

A cultura *para* o desenvolvimento sustentável possui a função de impulsionar os processos de sustentabilidade, assumindo um papel conectivo, mediador e articulador, operando para além de si mesma, considerando a diversidade de valores humanos, significados subjetivos, expressões e modos de vida. Neste caso, a cultura oferece caminhos para equilibrar demandas concorrentes ou conflitantes, bem como oferecer subsídios às dimensões econômicas, sociais e ambientais, e estende-se para cobrir, compartilhar e moldar os objetivos de outras políticas públicas, como educação, turismo, políticas sociais e planejamento urbano e regional, bem como outras áreas.

A cultura *como* desenvolvimento sustentável oferece um novo paradigma, possuindo uma função evolutiva, holística e transformadora, uma vez que, aqui, o conceito de cultura é ampliado e entendido como matriz de um modo de vida, como visão de mundo, traduzindo-se em intenções, motivações, escolhas éticas, morais e valores que impulsionam ações individuais e coletivas, tornando-se um “ideal de fazer bem as coisas”. Para as políticas públicas, a cultura *como* desenvolvimento sustentável torna-se a base e estrutura para alcançar seus objetivos, propõe uma visão sistêmica e integrada entre suas dimensões, de modo que as distinções entre o econômico, o social e o ambiental começam a ficar cada vez mais tênues. As três funções da cultura perante o desenvolvimento sustentável não apresentam uma sequência evolutiva, nem mesmo concorrente, mas constituem-se como relevantes a depender das circunstâncias e contextos em que se deseja aplicá-las, sejam eles teóricos, políticos ou práticos.

Larsen e Logan (2018) ainda apresentam quatro perspectivas de intersecções entre o patrimônio cultural e o desenvolvimento sustentável. A primeira é a visão de como e em que medida o patrimônio cultural está sendo sustentado para as próxi-

mas gerações, ligada ao projeto patrimonial de conservação e preservação. A segunda perspectiva é a visão que contempla a discussão e a oposição entre patrimônio e desenvolvimento, onde um, supostamente, coloca-se como ameaça ao outro. A terceira é a de desenvolvimento sustentável para o patrimônio, no qual criam-se caminhos de desenvolvimento às necessidades e exigências de conservação do patrimônio como, por exemplo, a inclusão de metas patrimoniais na política de desenvolvimento sustentável. Por sua vez, a quarta perspectiva é a de patrimônio para o desenvolvimento sustentável, que contempla a contribuição do patrimônio cultural para resolver desafios mais amplos da sustentabilidade. Neste sentido, “o desenvolvimento sustentável pode ser identificado como uma necessidade, uma ameaça, uma solução ou até mesmo um objetivo do patrimônio cultural” (Larsen e Logan, 2018, p. 7).

## **Patrimônio Cultural e os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável - ODS**

Após o reconhecimento da necessidade da presença da cultura e do patrimônio cultural nas discussões contemporâneas sobre o desenvolvimento sustentável, observa-se o papel marginal atribuído a esta temática nos principais documentos tratados sobre o tema. Destaca-se a ausência direta desta abordagem nos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio - ODM, aprovado em 2000, e a inclusão de metas, e não de um objetivo específico nos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável - ODS, embora houvesse forte apelo da campanha “O Futuro que Queremos Inclui a Cultura” (conhecida como *#culture2015goal*).

Nota-se, conforme ratifica Labadi (2018), que até mesmo a própria UNESCO, considerando seus quadros mais amplos, possui posição ambígua em relação ao desenvolvimento sustentável, a cultura e o patrimônio cultural. Esta ambiguidade pode ser explicada, em parte, pela ideia de que a cultura e o patrimônio podem constituir obstáculos ao desenvolvimento. Baltà e Pascual (2020) mencionam a luta e o engajamento de organizações, comissões especializadas e especialistas para um maior protagonismo da cultura e do patrimônio cultural após o ano 2000. Destaca-se o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e o Relatório de Desenvolvimento Humano (2004), os Relatórios de Economia Criativa do PNUD e a adoção da Agenda 21 da Cultura que, entre outros objetivos, endossa a ideia de Jon Hawkes, defensor da cultura como quarto pilar da sustentabilidade, e autor da publicação “O quarto pilar da sustentabilidade: o papel da cultura no planejamento público” (Hawkes, 2001).

Apesar da não inclusão de um objetivo específico para a cultura dentro dos ODS, os esforços para o reconhecimento da cultura como facilitadora e propulsora do desenvolvimento sustentável continuaram por meio do coletivo de instituições e profissionais ligados à UNESCO para elaborarem, durante o período de 2017-2019, “Os indicadores temáticos da Cultura para a Agenda 2030”, lançado em 2019, na França, durante o Fórum Mundial de Ministros da Cultura, com representantes culturais de mais de 120 países. Os Indicadores de Cultura para a Agenda 2030 (2019), possuem o objetivo de medir e monitorar o progresso e a contribuição da cultura para a implementação dos ODS, e avalia o papel da cultura tanto como um setor de atividades específicas, como também sua contribuição transversal em diferentes ODS e áreas políticas. A abordagem dos indicadores considera a contribuição em vários objetivos e metas dos ODS, vinculando-os transversalmente, sendo dividido em quatro sessões

temáticas: meio ambiente e resiliência; prosperidade de meio de vida; conhecimentos e competências; inclusão e participação.

Figura 02 - Indicadores temáticos da cultura para a Agenda 2030

| MEIO AMBIENTE E RESILIÊNCIA                                                                                              | PROSPERIDADE E MEIOS DE VIDA                                        | CONHECIMENTOS E COMPETÊNCIAS                                                   | INCLUSÃO E PARTICIPAÇÃO                                                                     |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------|
| INDICADORES                                                                                                              |                                                                     |                                                                                |                                                                                             |
| Despesas com patrimônio                                                                                                  | Cultura no PIB                                                      | Educação para o desenvolvimento sustentável                                    | Cultura e coesão social                                                                     |
| Gestão sustentável do patrimônio                                                                                         | Emprego cultural                                                    | Conhecimentos culturais                                                        | Liberdade artística                                                                         |
| Adaptação climática e resiliência                                                                                        | Empresas culturais                                                  | Educação multilíngue                                                           | Acesso à cultura                                                                            |
| Equipamentos Culturais                                                                                                   | Despesas domésticas com cultura                                     | Educação cultural e artística                                                  | Participação cultural                                                                       |
| Espaços abertos para a cultura                                                                                           | Comércio de bens e serviços culturais                               | Formação cultural                                                              | Processos participativos                                                                    |
| <b>ODS</b> 2, 6, 9, 11, 12, 13, 14, 15 e 16<br><br><b>Metas</b> 2.4, 6.6, 9.1, 11.4, 11.7, 12.b, 13.1, 14.5, 15.1 e 16.4 | Financiamento público da cultura                                    | <b>ODS</b> 4, 8, 9, 12 e 13<br><br><b>Metas</b> 4.4, 4.7, 8.3, 9.c, 12.a, 13.3 | <b>ODS</b> 9, 10, 11 e 16<br><br><b>Metas</b> 9.1, 9.c, 10.2, 11.7, 16.7, 16.10, 16.a, 16.b |
|                                                                                                                          | Governança cultural                                                 |                                                                                |                                                                                             |
|                                                                                                                          | <b>ODS</b> 8, 10 e 11<br><br><b>Metas</b> 8.3, 8.9, 8.a, 10.a, 11.4 |                                                                                |                                                                                             |

Fonte: adaptado de UNESCO, 2019.

Dois indicadores encontram-se diretamente relacionados ao patrimônio cultural, dentro da dimensão de meio ambiente e resiliência, que são as despesas e a gestão sustentável do patrimônio, com objetivos e metodologias específicas de medição e acompanhamento, visando o cumprimento da meta 11.4, “fortalecer esforços para proteger e salvaguardar o patrimônio cultural e natural do mundo”, esta que é ponto central e a menção direta do patrimônio cultural dentro dos ODS. O primeiro indicador refere-se às despesas per capita com o patrimônio cultural, no qual se destaca a importância do financiamento público em nível local, nacional e internacional, ou em colaboração com a sociedade civil, ou com o setor privado, para proteger e salvaguardar o patrimônio cultural e natural, obtendo um impacto direto em sua proteção e maior sustentabilidade das cidades e assentamentos humanos. O segundo indicador refere-se à gestão sustentável, no qual oferece uma visão geral do conjunto de vantagens e desvantagens de ação pública voltada para a proteção e promoção da gestão sustentável do patrimônio, por meio da análise de três componentes, como os registros e inventários nacionais e internacionais, as ações de proteção, salvaguarda e gestão, e o grau de apoio mobilizado para salvaguardar e revitalizar o patrimônio.

O Conselho Internacional de Monumentos e Sítios – ICOMOS, organização não governamental associada à UNESCO publicou, em 2021, o documento “*Heritage and The Sustainable Development Goals*”, trazendo uma perspectiva que relaciona o patrimônio cultural e os ODS, na qual apresenta, de forma integrada, o potencial que o patrimônio cultural possui para alcançar o desenvolvimento sustentável, por meio dos 17 ODS, conforme figuras 03, 04 e 05.

Figura 03 - Patrimônio Cultural e os ODS (parte 01)

|                                                                                     |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      |
|-------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|    | <p>A reabilitação dos centros urbanos históricos, realizada no pleno respeito dos valores patrimoniais, pode proporcionar o acesso a serviços e infra-estruturas básicas, bem como o acesso aos sistemas tradicionais de água e saneamento. O acesso ao patrimônio pode apoiar atividades produtivas, criação de empregos decentes, empreendedorismo, criatividade e inovação que fazem uso de recursos e habilidades locais.</p>                                                                                                                                                                                                                    |
|    | <p>O patrimônio, particularmente as paisagens agrícolas e culturais, pode fornecer serviços e benefícios ecossistêmicos, alimentos e segurança de subsistência para milhões. A diversidade de recursos agrícolas, florestais, pesqueiros e naturais mantidos em paisagens culturais serve como pedra angular, essencial para a sustentação e resiliência da vida humana global.</p>                                                                                                                                                                                                                                                                  |
|    | <p>Desempenha um papel fundamental na garantia de uma vida saudável e na promoção do bem-estar para todos em todas as idades, inclusive em paisagens culturais, espaços públicos e áreas urbanas históricas centradas no movimento de pedestres. Sítios e memórias patrimoniais atuam como recursos complexos para (re)construir a personalidade e fornecer estratégias de enfrentamento. O acesso e o envolvimento com o patrimônio têm efeitos salubres, que podem ajudar a resolver problemas de saúde mental, reduzir o isolamento social, proporcionar uma sensação de lugar ou criar oportunidades que melhorem a sentido e valor da vida.</p> |
|    | <p>Oferece oportunidades de aprendizado por meio de objetos, lugares e experiências que envolvem o intelecto, as emoções e os sentidos, proporcionando experiências para descobrir o passado, entender o mundo e fortalecer um senso de identidade. O patrimônio pode tornar o aprendizado mais memorável, facilitando o acesso a coisas que podem não ser encontradas diariamente. Suporta também habilidades essenciais, como o pensamento criativo, e as habilidades pessoais e interpessoais, necessárias para a sociedade atual baseada no conhecimento.</p>                                                                                    |
|  | <p>Por meio do patrimônio, os papéis fundamentais e públicos desempenhados por mulheres e outros gêneros em diferentes períodos da história podem ser destacados para apoiar a erradicação de estereótipos negativos recorrentes sobre mulheres e membros da comunidade LGBTQ+. As organizações do patrimônio podem garantir a participação plena e efetiva de todos os gêneros e oportunidades iguais de liderança em todos os níveis de tomada de decisão.</p>                                                                                                                                                                                     |
|  | <p>Ao longo de milênios, as pessoas criaram sistemas variados e interconectados para gerenciar a água. Alguns desses sistemas e estratégias resilientes ainda são vitais, funcionais e intimamente ligados às tradições, rituais e narrativas da vida cotidiana. O uso contínuo e viável desses sistemas oferece lições valiosas para gestores hídricos, demonstrando como os sistemas hídricos funcionavam no passado e oferecendo oportunidades para adoção/adaptação de estratégias para apoiar ou projetar práticas sustentáveis para o futuro.</p>                                                                                              |

Fonte: adaptado de Labadi *et al*, 2021.

O documento publicado pelo ICOMOS e organizado por Labadi *et al* (2021), apresenta esta perspectiva baseada nos 5P's da sustentabilidade (pessoas, planeta, prosperidade, paz e parcerias), abordando temas como, por exemplo, o bem-estar das pessoas e do planeta, compartilhamento de recursos, coesão social e diálogo onde, por meio do patrimônio cultural e sua transversalidade, podem ser elaboradas políticas públicas integradas para o desenvolvimento sustentável.

Figura 04 - Patrimônio Cultural e os ODS (parte 02)

|                                                                                                                                     |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|  <p>7 ENERGIA LIMPA E ACESSÍVEL</p>                | <p>Melhorar a eficiência energética em edifícios existentes e/ou históricos pode aliviar uma parte substancial da atual pressão de fornecimento de energia. A manutenção adequada, gestão e adaptação cuidadosa dos edifícios existentes levam a uma maior eficiência energética, reduzindo parcialmente a necessidade de novos edifícios que consomem energia em todas as fases da construção e exigem estratégias de gestão de resíduos de construção.</p>                                                                                                                                                                                                                                                        |
|  <p>8 TRABALHO DECENTE E CRESCIMENTO ECONÔMICO</p> | <p>Os sítios patrimoniais incorporam uma ampla gama de valores que podem ser valorizados por e para as comunidades locais. O capital social, cultural e natural dos lugares patrimoniais desempenha um papel importante na atração de indústrias criativas, empresas, habitantes e visitantes, promovendo o crescimento econômico e a prosperidade.</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             |
|  <p>9 INDÚSTRIA, INOVAÇÃO E INFRAESTRUTURA</p>     | <p>O patrimônio incorpora séculos de experiência e experimentação, expressando inovação e criatividade como uma constante ao longo da história humana, possuindo ativos tangíveis (como a arquitetura vernacular) e ativos intangíveis (como conhecimentos tradicionais). As artes e ofícios tradicionais podem fornecer inspiração e novas ideias aos designers, que podem adaptar criativamente os sistemas tradicionais ao design e às tecnologias contemporâneas.</p>                                                                                                                                                                                                                                           |
|  <p>10 REDUÇÃO DAS DESIGUALDADES</p>               | <p>Locais e práticas de patrimônio podem oferecer plataformas para identidades, experiências e trocas compartilhadas, que ajudam a aliviar as desigualdades sociais e apoiam a coesão social e a dignidade das comunidades além de gerar oportunidades de crescimento emprego e renda em toda a sociedade, promovendo a inclusão econômica.</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |
|  <p>11 CIDADES E COMUNIDADES SUSTENTÁVEIS</p>    | <p>O patrimônio e suas práticas associadas podem contribuir para o caráter distintivo e a singularidade das cidades, ajudando a preservar e aprimorar as identidades locais e os valores compartilhados, bem como o orgulho e o sentimento de pertencimento. Considerar a proteção, conservação e gestão do patrimônio como componente prioritário do planejamento urbano e dos planos de desenvolvimento urbano e territorial é um valioso recurso para repensar e implementar modelos de desenvolvimento urbano. O patrimônio pode fornecer serviços básicos de infraestrutura, atrair turismo e investimentos e nutrir o crescimento das indústrias culturais e criativas, criando oportunidades de emprego.</p> |
|  <p>12 CONSUMO E PRODUÇÃO RESPONSÁVEIS</p>       | <p>Os sítios e práticas do patrimônio incorporam muitos padrões sustentáveis de consumo e produção, baseados em uma compreensão do uso e reutilização razoáveis de recursos naturais contando com materiais locais. Muitas práticas patrimoniais comunitárias respeitam a capacidade de carga e os ciclos regenerativos de seu ambiente natural, em que os bens comuns foram administrados para atender às necessidades de maneira justa e equitativa.</p>                                                                                                                                                                                                                                                          |

Fonte: adaptado de Labadi *et al*, 2021.

As diretrizes para a política de patrimônio cultural e desenvolvimento sustentável, indicadas pelo ICOMOS, consistem em:

aproveitar o poder do patrimônio para acelerar a realização dos ODS, e para mobilizar: o conhecimento e os recursos transmitidos através do patrimônio para alcançar o bem-estar das *Pessoas* (ODS 1, 2, 3, 4, 5, 6, 11); a abordagem 'Cultura-Natureza' baseadas na paisagem para alcançar o bem-estar do *Planeta* (ODS 6, 7, 11, 13, 14, 15); a partilha dos recursos incorporados no patrimônio para alcançar a *Prosperidade* das comunidades (ODS 5, 8, 9, 11, 12, 14); o poder de conexão do patrimônio para a coesão social e o diálogo para alcançar a *Paz* dentro e através das sociedades (ODS 10, 11, 16); e o meio partilhado do patrimônio e suas conexões com todos os aspetos da vida humana para criar *Parcerias* (ODS 11, 17) (Labadi *et al*, 2021, p. 8).

Figura 05 - Patrimônio Cultural e os ODS (parte 03)

|                                                                                     |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |
|-------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|    | <p>A reutilização de edifícios existentes e a adaptação de edifícios históricos apoiam a mitigação de Gases do Efeito Estufa. Além disso, as características de algumas paisagens urbanas históricas – uso denso, misto e caminhável, usando materiais e arquitetura locais, equilibrando espaço construído e aberto ou verde em escala humana – fornecem modelos de desenvolvimento adaptáveis e compatíveis com a ação climática.</p>                                                                                                                                                                                                           |
|    | <p>As áreas marinhas e costeiras, as paisagens marinhas, a arqueologia submarina e os ecossistemas aquáticos representam o nosso patrimônio comum e constituem um recurso para todas as formas de vida. Este patrimônio se reflete em conhecimentos e práticas de longa data relacionados como a aqüicultura, pesca, práticas de subsistência marinha e gestão de recursos, bem como a proteção, gestão sustentável e utilização dos recursos marinhos. Estes conhecimentos podem ser efetivamente empregados para a conservação e gestão dos recursos hídricos que sustentam a subsistência das comunidades, indivíduos e grupos envolvidos.</p> |
|    | <p>As paisagens culturais, em particular, constituem um patrimônio vivo, ligando estreitamente cultura, natureza e comunidades. A salvaguarda, conservação, gestão e valorização do patrimônio é indissociável da proteção a longo prazo e da utilização sustentável dos sistemas, florestas e biodiversidade. As comunidades em todo o mundo devem ser capacitadas para promover a regeneração, adaptação e resiliência dos locais biodiversos onde vivem.</p>                                                                                                                                                                                   |
|    | <p>Os bens e processos patrimoniais podem oferecer oportunidades, por meio de práticas e governanças acessíveis, participativas e transparentes, que respeitem as diversidades culturais. Os sistemas de governança do patrimônio podem facilitar ou complicar a comunicação e a colaboração intersetoriais e interculturais em diferentes escalas. O surgimento de iniciativas de base estimula uma maior inclusão e representação nos processos patrimoniais.</p>                                                                                                                                                                               |
|  | <p>Os sítios patrimoniais, em sua complexidade e seus benefícios para múltiplos atores, são meios importantes para o estabelecimento de padrões e abordagens internacionais de desenvolvimento que são baseados em direitos humanos, conscientes da diversidade, ambientalmente respeitosa e sustentável. A adoção e implementação desses padrões podem ser alcançadas por meio de processos participativos, capacitação, conscientização e educação em todos os níveis e atores.</p>                                                                                                                                                             |

Fonte: adaptado de Labadi *et al*, 2021.

## Considerações finais

O conceito de patrimônio cultural, quanto o de desenvolvimento sustentável, apresentam-se de formas multidimensionais, possuindo particularidades quanto a sua evolução e contexto histórico. As discussões demonstram que, é a partir da evolução conceitual do patrimônio cultural e do desenvolvimento que estes puderam criar conexões e serem aplicados de forma mútua, principalmente a partir da década de 1970, com a realização da primeira convenção do patrimônio mundial pela UNESCO, a realização da MUNDIACULT, em 1982 e, no Brasil, com a CRFB de 1988.

Nas discussões do patrimônio cultural destaca-se a obra de Alois Riegl, e sua teoria de valores, que embora tenha sido desenvolvida no início do século XX, demonstra-se importantemente contemporânea, pois afasta-se da tentativa de definição do patrimônio validada objetivamente, mas apresenta-o em sua forma intersubjetiva. Neste sentido, Castriota (2022, p. 307), ao comentar sobre a obra riegliana, destaca que “o campo do patrimônio é sempre marcado intrinsecamente pelo conflito – existente e potencial, entre interesses e valores distintos, representados por diferentes sujeitos”. Esta abordagem encontra-se em consonância, por exemplo, com os estudos de Logan e Larsen (2018), ao apresentarem perspectivas diferentes de abordar o patrimônio cul-

tural dentro do contexto do desenvolvimento sustentável.

Em relação aos estudos específicos de patrimônio cultural e desenvolvimento sustentável, podemos destacar o protagonismo da UNESCO, com o fomento na realização de convenções, encontros, fóruns, programas, comitês e publicações que debateram e incluíram as questões culturais e patrimoniais na pauta mundial do desenvolvimento sustentável. Igualmente o ICOMOS, que possui comitê próprio no Brasil, sendo uma organização não governamental global associada à UNESCO e dedica em promover a conservação, a proteção, o uso e a valorização de monumentos, centros urbanos e sítios patrimoniais. Podemos destacar dois documentos produzidos por estas instituições, respectivamente, os Indicadores para a Cultura na Agenda 2030 (2019) e Patrimônio e os ODS (2021). Apresentam-se também outras iniciativas, como a da Cooperação Europeia em Ciência e Tecnologia – COST, que envolveu 25 países no estudo das intersecções entre cultura e desenvolvimento sustentável.

O estudo realizado demonstrou que a área do patrimônio cultural, e suas relações com o desenvolvimento sustentável, constituem um campo de estudos que pode oferecer subsídios mútuos para a elaboração e o aperfeiçoamento da gestão das políticas públicas e seus desafios contemporâneos.

## REFERÊNCIAS

- AGENDA 2030. Indicadores Brasileiros para os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável. 2022. Disponível em: <https://odsbrasil.gov.br/>. Acesso em: 20 abr. 2022.
- ALMEIDA, L. F.; Patrimônio e sustentabilidade: a trajetória do IPHAN. In: encontro de especialistas em patrimônio mundial e desenvolvimento sustentável, 1., 2012, Ouro Preto. Anais [...]. Brasília: Iphan, 2012. p. 7-11.
- BALTÀ, J.; PASCUAL, J. A cultura nos ODS: perspectivas a partir da ação local e da Agenda 21 da Cultural. Revista Observatório Itaú Cultural, São Paulo, v. 1, n. 27, p. 34-45, abr. 2020.
- BENHAMOU, F. Economia do Patrimônio Cultural. São Paulo: Sesc São Paulo, 2016.
- BRASIL. Presidência da República. Constituição Federal de 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constitui%C3%A7ao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constitui%C3%A7ao.htm). Acesso em: 19 Abr. 2023.
- BRASIL. Presidência da República. Decreto-Lei nº 25, de 30 de novembro de 1937. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/Del0025.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del0025.htm). em: Acesso em: 19 Abr. 2018.
- CASTRIOTA, L. B. Patrimônio e Valores: a via crítica de Alois Riegl. Belo Horizonte: IEDS; Miguilim, 2022.
- CHOAY, F. A alegoria do patrimônio. São Paulo: Unesp, 2001.
- CHOAY, F. O patrimônio em questão: antologia para um combate. Belo Horizonte: Fino Traço, 2011.
- CUÉLLAR, J. P. (org.). Nossa Diversidade Criadora: relatório da comissão mundial de cultura e desenvolvimento. Campinas: Papirus. Brasília: Unesco, 1997.
- DESSEIN, J. *et al.* Culture in, for and as Sustainable Development: Conclusions from the COST Action IS1007 Investigating Cultural Sustainability. University of Jyväskylä, Finland, 2015.
- FONSECA, M. C. L. O patrimônio em processo: trajetória da política federal de preservação

no Brasil. Rio de Janeiro: UFRJ/Minc-Iphan, 1997.

FONSECA, M. C. L. Referências culturais: base para novas políticas de patrimônio. In Patrimônio imaterial: o registro do patrimônio imaterial: dossiê final das atividades da comissão e do grupo de trabalho patrimônio imaterial. 4 ed. Brasília: IPHAN, 2006, p. 85-97.

FURTADO, C. Pequena introdução ao desenvolvimento: enfoque interdisciplinar. 2. ed. São Paulo: Nacional, 1981.

HAWKES, J. The Fourth Pillar of Sustainability: culture's essential role in public planning. Austrália: Common Ground Publishing, 2001.

KOVÁCS, M. A dimensão cultural do desenvolvimento: rumo a integração do conceito nas estratégias de desenvolvimento sustentável. Revista Observatório Itaú Cultural, São Paulo, v. 1, n. 27, p. 21-33, abr. 2020.

LABADI, S. Historical, theoretical and international considerations on culture, heritage and (sustainable) development. In: LARSEN, Perter Bille; LOGAN, Willian (org.). World Heritage and Sustainable Development: new directions in world heritage management. London And New York: Routledge, 2018. p. 37-49.

LABADI, S. *et al* (org.). Heritage and The Sustainable Development Goals: policy guidance for heritage and development actors. Paris: ICOMOS, 2021.

LARSEN, P. B.; LOGAN, W. Policy-making at the World Heritage-sustainable development interface: introductory remarks. In: LARSEN, Perter Bille; LOGAN, Willian (org.). World Heritage and Sustainable Development: new directions in world heritage management. London And New York: Routledge, 2018. p. 3-19.

LAMPRAKOS, M. Riegl's "Modern Cult of Monuments" and The Problem of Value. *Change Over Time*, [S.L.], v. 4, n. 2, p. 418-435, 2014. Project Muse. <http://dx.doi.org/10.1353/cot.2014.0011>.

MAGALHÃES, A. C. M. Patrimônio cultural, democracia e federalismo: comunidade e poder público na seleção dos bens culturais. Belo Horizonte: Dialética, 2020.

MEADOWS, D. L.. Limites do Crescimento: um relatório para o projeto do clube de roma sobre o dilema da humanidade. 2. ed. São Paulo: Perspectiva, 1978.

ONU. Declaração Universal dos Direitos Humanos. 1948. Disponível em: <https://www.ohchr.org/en/human-rights/universal-declaration/translations/portuguese?LangID=por>. Acesso em: 15 Ago. 2023.

PELEGRINI, S. C A; FUNARI, P. P. A. O que é patrimônio cultural imaterial. São Paulo: Brasileira, 2013.

POULOT, D. Uma história do patrimônio no Ocidente, séculos XVIII-XXI: do monumento aos valores. São Paulo: Estação Liberdade, 2009.

RIEGL, A. O Culto Moderno dos Monumentos: a sua essência e a sua origem. São Paulo: Perspectiva, 2014.

RODRIGUES, M. Políticas Públicas e Patrimônio Cultural. In: MENEGUELLO, Aline Carvalho Cristina (org.). Dicionário Temático do Patrimônio: debates contemporâneos. Campinas: Unicamp, 2020. p. 87-90.

ROSTOW, W. W.. Etapas do Desenvolvimento Econômico: um manifesto não comunista. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1961.

SACHS, I. Desenvolvimento e cultura. Desenvolvimento da cultura. Cultura do desenvolvimento. Organizações & Sociedade, Salvador, v. 12, n. 33, p. 151-165, Abr. 2005.

UNESCO. World Conference on Cultural Policies: final report. final report. México, 1982. Disponível em: <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000052505>. Acesso em: 10 Ago. 2023.

UNESCO *et al.* Culture counts: : towards new strategies for culture in sustainable development. : towards new strategies for culture in sustainable development. 1999. Disponível em: <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000122395>. Acesso em: 08 Ago. 2023.

UNESCO. Culture|2030 Indicators. Paris: UNESCO, 2019.

WCED - World Commission on Environment and Development. Our Common Future. Oxford: Oxford University Press, 1987.

Os capítulos de Visões Interdisciplinares nas Políticas Públicas fornecem um amplo retrato das pesquisas avançadas na área Interdisciplinar realizadas pelos mestrandos, egressos e pesquisadores vinculados ao Grupo de Pesquisa Políticas Públicas: aspectos socioambientais e econômicos. Este e-book oferece aos leitores um retrato amplo e multifacetado das intencionalidades das políticas públicas, das suas demandas e desafios nos estudos realizados neste grupo. O desenvolvimento de ideias e conceitos dos estudos desenvolvidos nos levam a reconhecer a relevância de nos movimentarmos aos novos processos, redefinindo espaços às novas necessidades e de buscarmos novas reflexões que possam contribuir em processos de decisões na gestão pública.

