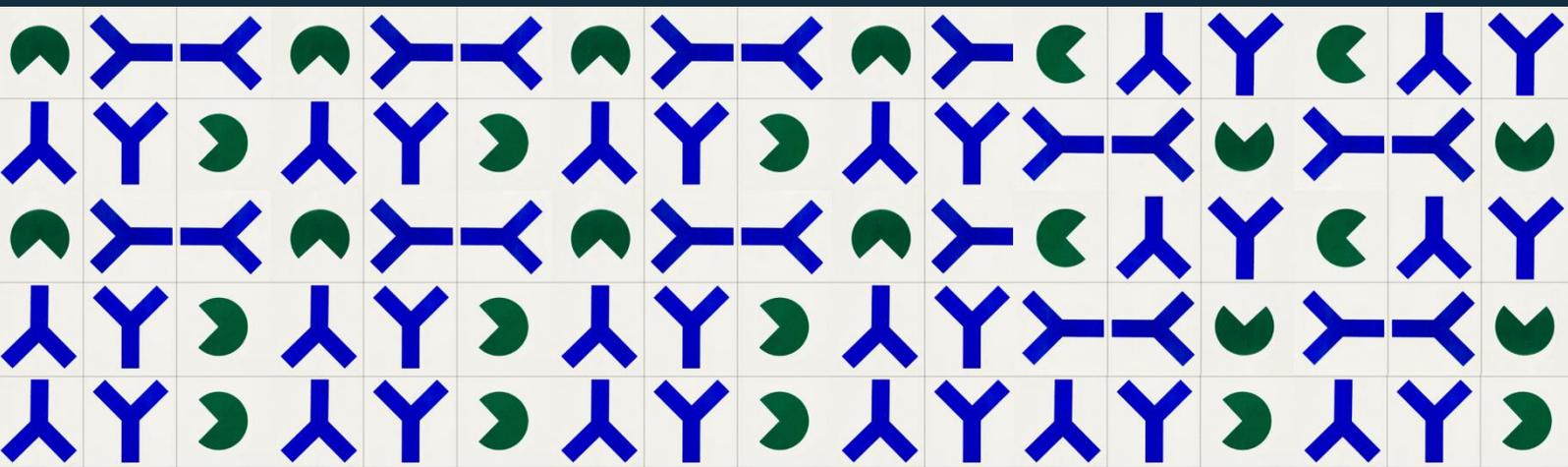


REVISTA  
DIREITO &  
DIALOGICIDADE

UNIVERSIDADE REGIONAL DO CARIRI - URCA



V. 8, N. 1 (2022)  
ISSN: 2178-826X



# EXPEDIENTE

## UNIVERSIDADE REGIONAL DO CARIRI – URCA

### REITORIA

Francisco do O' de Lima Júnior  
Carlos Kleber Nascimento de Oliveira

### PRÓ-REITORIA DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA – PRPGP

Edson Soares Martins

### PRÓ-REITORIA DE EXTENSÃO – PROEX

Sandra Nancy Ramos Freire Bezerra

### DEPARTAMENTO DE DIREITO

Pedro Ivan Couto Duarte  
Paulo dos Santos Neto

### CONSELHO EDITORIAL

Enoque Feitosa, UFPB  
Francisca Clara de Paula Oliveira, URCA  
José Micaelson Lacerda Moraes, URCA  
Ligia Maria Silva Melo de Casimiro, UFC  
Kátia Regina Rodrigues Lima, URCA  
Martonio Mont'Alverne Barreto Lima, UNIFOR  
Narbal de Marsillac Fontes, UFPB  
Zuleide Fernandes de Queiroz, URCA

### CORPO EDITORIAL

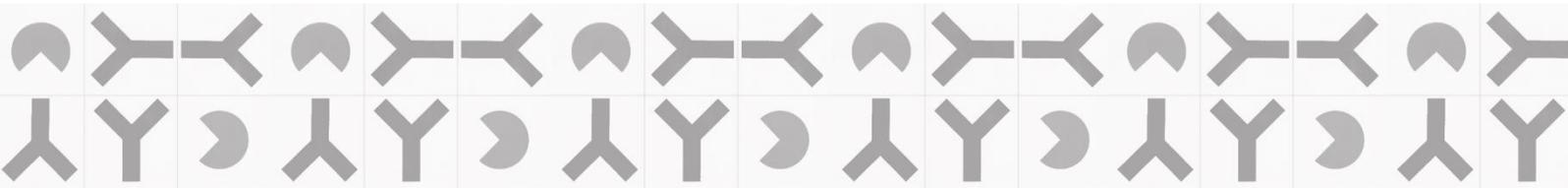
José Patrício Pereira Melo, URCA  
Amanda Guilherme, URCA  
Ana Elisa Linhares Meneses Braga, URCA  
Cristóvão Teixeira Rodrigues Silva, URCA  
Francisca Carminha Monteiro de Lima, URCA

### ESTUDANTES

Carlos Thierry de Lima Rabelo, URCA  
Cinthia Hellen Soares de Barros, URCA  
Teófilo Jeremias da Silva Costa, URCA

### CAPA E DIAGRAMAÇÃO

Cristóvão Teixeira Rodrigues Silva



# APOIADORES



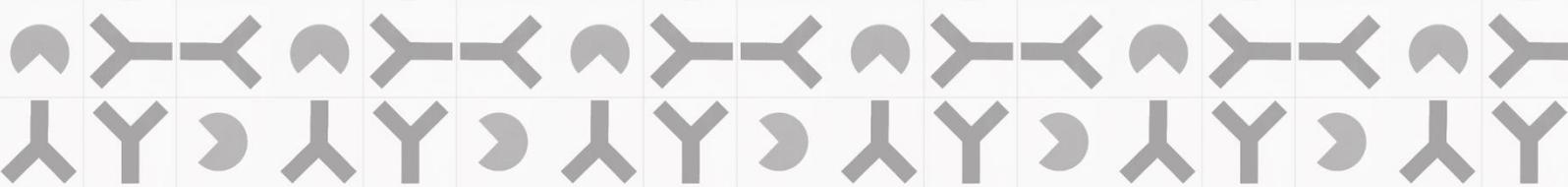
Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)  
Bibliotecária: Ana Paula Saraiva de Sousa CRB 3/1000

Revista Direito e Dialogicidade/ Universidade Regional do Cariri,  
Departamento de Direito. – v.1, n.1 (2010), Crato-CE: URCA, 2022  
241p.; il.; publicação eletrônica.

Semestral  
ISSN 2178-826X  
v. 8, n.1 - 2022  
Disponível em: <http://periodicos.urca.br/>

1. Direito, 2. Ciências jurídicas, 3. Periódico eletrônico; I.  
Título, II. Departamento de Direito, III. Universidade Regional do  
Cariri

CDD: 340



# **AVALIADORES**

**V. 8, N. 1 (2022)**

**Me. Arísio Fonseca Junior**

**Dr. Antônio de Holanda Cavalcante Segundo**

**Ma. Danielly Pereira Clemente**

**Danilo Nascimento Cruz**

**Ma. Diana Melissa Ferreira Alves Diniz**

**Dra. Francisca Clara Oliveira**

**Dr. Francisco Roberto Dias de Freitas**

**Me. Hioman Imperiano de Souza**

**Ma. Júlia Scholz Karl**

**Dr. João Adolfo Ribeiro Bandeira**

**Ma. Laura Germano Matos**

**Ma. Liziane Pinto Correia**

**Ma. Luísa Câmara Rocha**

**Ma. Lucimary Leiria Fraga**

**Me. Matheus Lobo**

**Me. Plínio Clementino de Oliveira**

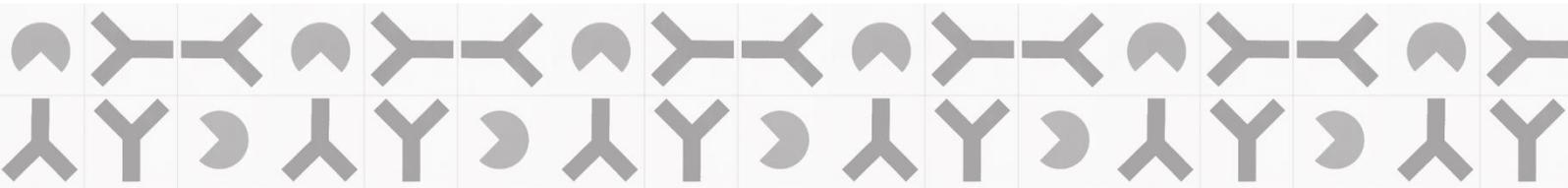
**Me. Moisés Saraiva de Luna**

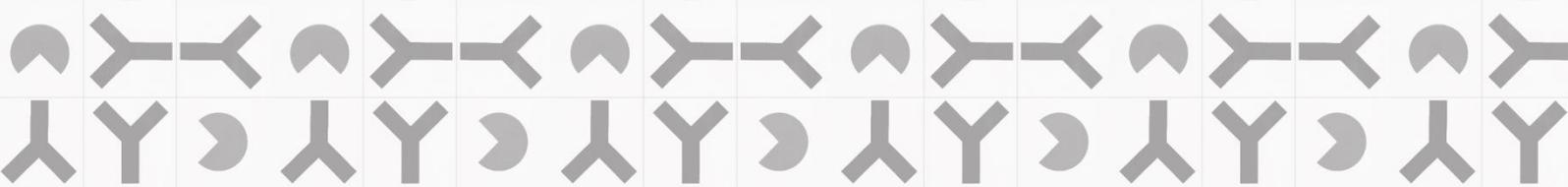
**Dr. Rubens Becak**

**Ma. Samantha Nagle De Moura**

**Ma. Sarah Carneiro Araújo Fermanian**

**Ma. Samara T. Agapto das Neves de A. Silva**





# SUMÁRIO

## EDITORIAL

## ARTIGOS

**A JURISDIÇÃO CONSTITUCIONAL SOBRE A ATIVIDADE ADMINISTRATIVA SOB UMA PERSPECTIVA HISTÓRICA: DEBATES SOBRE DIREITO E POLÍTICA NA TEORIA DO DIREITO CONSTITUCIONAL**

**PÁGINA 7**

Kristal Moreira Gouveia

**A CONSTITUCIONALIDADE DA DELEGABILIDADE DA SANÇÃO DE POLÍCIA ADMINISTRATIVA À LUZ DA LEGISLAÇÃO PÁTRIA E DO ENTENDIMENTO DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL**

**PÁGINA 28**

Pedro Alves Costa Neto; Filipe Vieira Rocha

**A ESCASSEZ DE DIREITOS E O EXCESSO DE GRANDES FORTUNAS: IMPLICAÇÕES DA NÃO REGULAMENTAÇÃO DO IMPOSTO SOBRE GRANDES FORTUNAS NO BRASIL**

**PÁGINA 44**

José Erialberto De Holanda Júnior; Djamiro Ferreira Acipreste Sobrinho

**CRISE DE GOVERNABILIDADE NO CONTEXTO NEOLIBERAL BRASILEIRO NOS ÚLTIMOS 30 ANOS**

**PÁGINA 71**

Amélia Maciel; Francisco Sousa

**OS IMPACTOS DA PRECARIZAÇÃO DO SUS NA EFETIVAÇÃO DAS POLÍTICAS EM SAÚDE**

**PÁGINA 92**

Rayane Pereira Bacurau; Francisco Bacurau Bento

**A CONQUISTA DE DIREITOS LGBT ENTRE CONSERVADORISMOS E POLÍTICAS IDENTITÁRIAS EM JUAZEIRO DO NORTE, CEARÁ: UMA ANÁLISE DA LEGISLAÇÃO MUNICIPAL ENTRE 2000 E 2020**

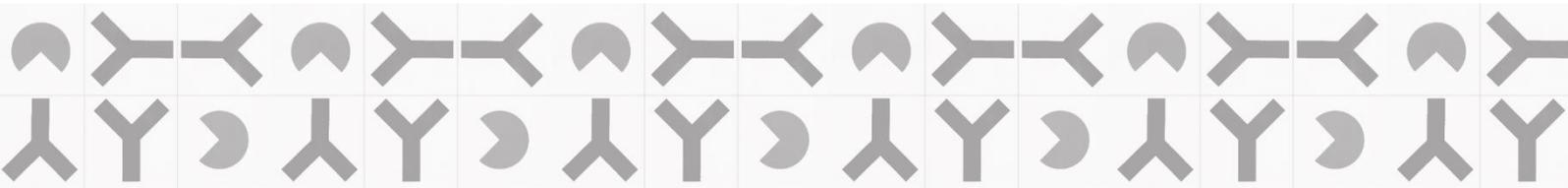
**PÁGINA 104**

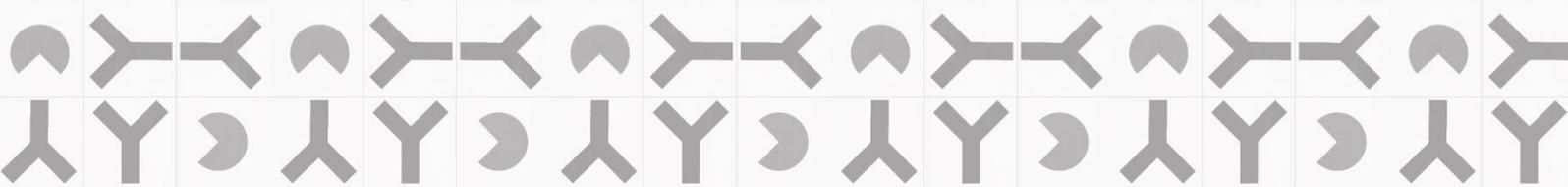
Geovane Gesteira Sales Torres; Maria Laís dos Santos Leite

**A CRIAÇÃO DO SISTEMA NACIONAL DE EDUCAÇÃO -SNE NO BRASIL: ANOTAÇÕES INTRODUTÓRIAS**

**PÁGINA 131**

Francisca Clara de P. Oliveira; Irismar Aparecida do Nascimento





**OS DESAFIOS NO CAMPO DA VIOLÊNCIA DOMÉSTICA FRENTE AOS IMPACTOS DA  
EMENDA CONSTITUCIONAL 95/2016 NAS POLÍTICAS PÚBLICAS PARA MULHERES EM  
MEIO À PANDEMIA**

**PÁGINA 142**

Nikaelly Lopes de Freitas; Melina Coelho Garcia; Arnelle Rolim  
Peixoto

## **DIÁLOGOS**

**DIMENSÃO RESTAURATIVA DA COMUNICAÇÃO: CONFLITOS ESCOLARES SOB NOVAS  
LENTES**

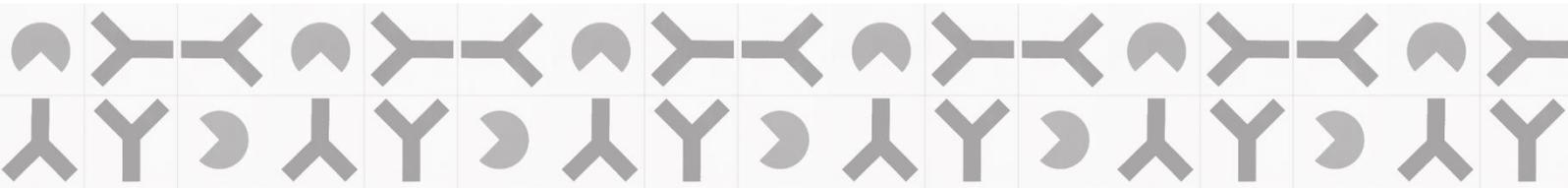
**PÁGINA 164**

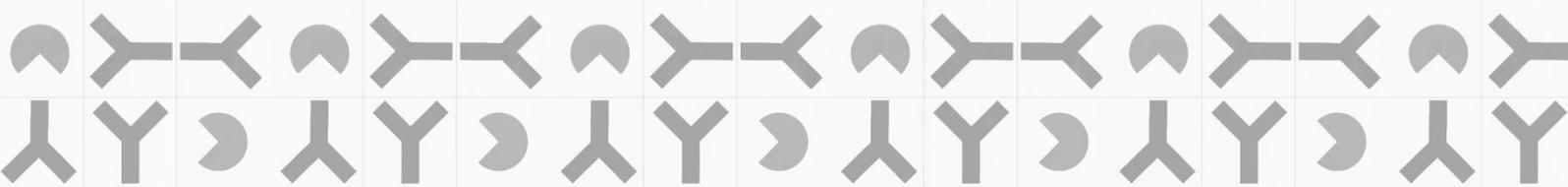
Raimundo Sérgio Queiroz da Silva; Giovanna Petrola Rocha Viana  
Ferreira; Bárbara Vitória da Silva Rocha; Francisca Edineusa  
Pamplona Damacena

**DESAFIOS DE UMA PESQUISA ACADÊMICA FORA DO “LUGAR COMUM”**

**PÁGINA 170**

Marcia Maria dos Santos Souza Fernandes





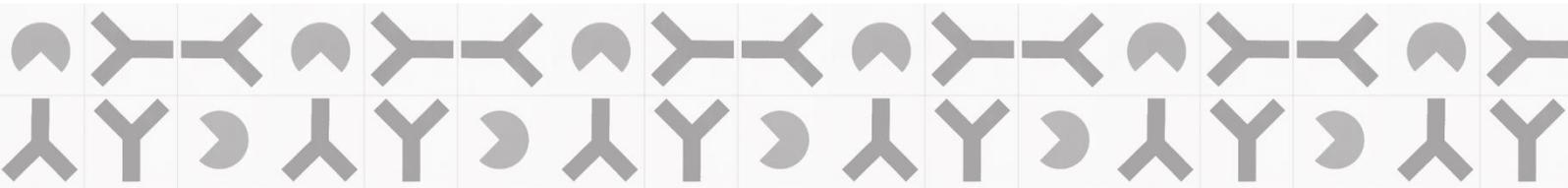
# EDITORIAL

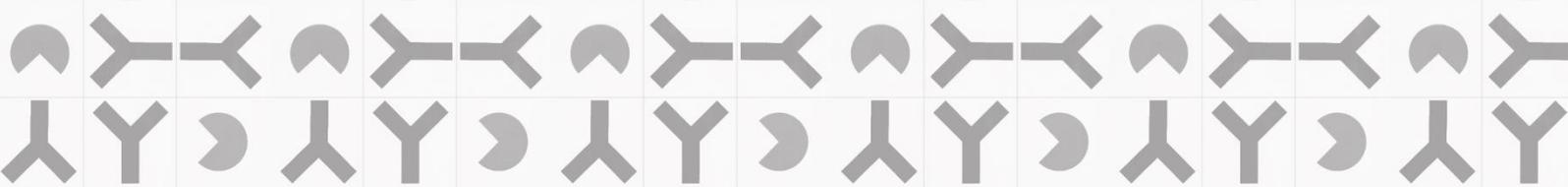
A Revista Direito & Dialogicidade da Universidade Regional do Cariri disponibiliza para acesso e divulgação uma nova edição – Vol. 8, n. 1, jan./jun. 2022. Ela reflete os humores do nosso tempo, as problemáticas emergentes da Pandemia da Covid-19, entre 2020 e 2021, e está recheada de novidades. O acesso pode ser realizado pelo portal de periódicos da URCA no site [www.urca.br](http://www.urca.br) e o envio de contribuições está disponível nesta mesma plataforma. Essa informação é para enfatizar que os periódicos acadêmicos de Direito no Brasil têm sido pouco utilizados e citados em trabalhos acadêmicos nacionais e internacionais. Mesmo os periódicos de instituições com mais tempo de estrada do que a nossa.

Esta observação nos impulsionou a lançar este ano de 2022 um projeto de extensão para divulgação da revista Direito & Dialogicidade, seus artigos e autores, nas redes sociais criadas para a revista (<https://www.instagram.com/dialogicidade/>) e nos grupos de pesquisa da URCA. As Conversas com os autores podem ser acessada no canal do GEDHUF – Grupo de Estudos e Pesquisas em Direitos Humanos Fundamentais no YouTube (<https://www.youtube.com/user/GEDHUF>).

Esta edição traz contribuições sobre a jurisdição constitucional, a governabilidade no contexto neoliberal e a "crise" entre os poderes do Estado brasileiro. Também discute o financiamento dos direitos sociais através da tributação de grandes fortunas. Os Direitos sociais ao SUS, às identidades LGBTQI+, o Sistema Nacional de Educação e o Direito das Mulheres é revisitado em textos que transitam entre o Direito e o Estado Democrático Brasileiro. Um convite especial para a sessão de diálogos que traz dois temas muito ricos em nossa sociedade: 1) justiça restaurativa e 2) direito da natureza. Não deixem de ler.

Esta Edição é dedicada aos povos indígenas e aos mártires da luta em defesa da Amazônia e das populações indígenas em todo o território brasileiro, especialmente ao indigenista Bruno Araújo Pereira e o jornalista britânico Dom Phillips, mortos à queima-roupa, quase no limite da Terra





Indígena Vale do Javari, em Atalaia do Norte, no Amazonas. Que os encantados os recebam e ampliem sua luta por justiça social.



Fonte: Montagem com fotos do indigenista brasileiro Bruno Araújo Pereira e do jornalista inglês Dom Phillips — Foto: TV Globo/Reprodução. Disponível em <https://g1.globo.com/df/distrito-federal/noticia/2022/06/18/dom-e-bruno-foram-baleados-e-mortos-com-municao-de-caca-entenda-o-que-diz-o-laudo-da-pf.ghtml>. Acesso em acesso em 01 jul. 2022.

Desejamos uma boa leitura e que a RDD cumpra o papel de informar, difundir e fomentar novas pesquisas acadêmicas!

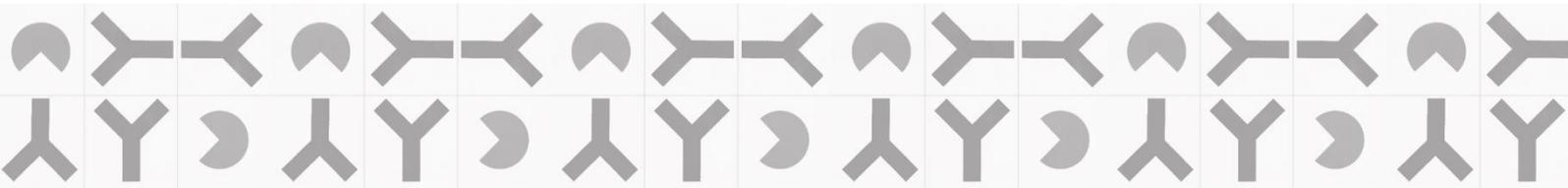
Aproveitem e colaborem com a RDD, enviando contribuições textuais, através do portal de periódicos da URCA (<http://periodicos.urca.br/ojs/index.php/DirDialog/index>), e divulgando este volume nos meios digitais.

Saudações Acadêmicas!

01 de julho de 2022

Prof. Dr. **José Patrício** Pereira Melo

Prof. Me. **Cristóvão Teixeira** Rodrigues Silva



**A JURISDIÇÃO CONSTITUCIONAL SOBRE A ATIVIDADE ADMINISTRATIVA SOB UMA PERSPECTIVA HISTÓRICA: DEBATES SOBRE DIREITO E POLÍTICA NA TEORIA DO DIREITO CONSTITUCIONAL****THE CONSTITUTIONAL JURISDICTION ON ADMINISTRATIVE ACTIVITY UNDER A HISTORICAL PERSPECTIVE: DEBATES ON LAW AND POLICY IN THE THEORY OF CONSTITUTIONAL LAW**Kristal Moreira Gouveia<sup>1</sup>**RESUMO**

O presente trabalho parte do panorama contemporâneo em que se discute o cabimento e a extensão do termo constitucionalismo como fundamento da ampla interpretação jurisdicional sobre os dispositivos constitucionais e os limites do horizonte hermenêutico cabível ao poder judiciário em sua aplicação à atividade administrativa. Tendo em vista as raízes históricas que remetem essa discussão a um debate anterior, sobre a relação entre direito e política, o presente trabalho buscou investigar os fundamentos teóricos sobre os quais alicerça-se essa questão, sob a perspectiva da teoria e história do direito. Para isso, fazendo uso da revisão bibliográfica, foi feito um apanhado sobre os argumentos à favor e contrários à ampla interpretação do conteúdo normativo constitucional pelo poder judiciário, tendo em vista a justificação sobre a natureza elástica dos princípios. Objetivando realizar esse percurso, o trabalho apresenta pressupostos teóricos sobre o uso do termo constitucionalismo, a importância da relativização histórico-crítica sobre o conteúdo objetivo do direito dogmático e em seguida, pautando-se em autores clássicos como Ronald Dworkin e Carl Schmitt, trabalha através do método dialético e abordagem dedutiva o desenho sobre alguns dos principais argumentos que delineiam os pontos relevantes da relação entre Direito e Política.

**PALAVRAS-CHAVE:** Direito e Política. Jurisdição constitucional. Atividade Administrativa. Carl Schmitt. Ronald Dworkin.

**ABSTRACT**

The present work goes from the contemporary panorama in which the appropriateness and extension of the term constitutionalism is discussed as the basis for the broad jurisdictional interpretation of constitutional provisions and the limits of the hermeneutic horizon applicable to the judiciary in its application to administrative activity. Bearing in mind the historical roots that refer this discussion to a previous debate, about the relationship between law and politics, this work sought to investigate the theoretical foundations on which this issue is based, from the perspective of the theory and history of law. For this, making use of the bibliographical review, an overview was made of the arguments in favor and against the broad interpretation of the constitutional normative content by the judiciary, in view of the justification on the elastic nature of the principles. Aiming to follow this path, the work presents theoretical assumptions about the use of the term constitutionalism, the importance of historical-critical relativization on the objective content of dogmatic law and then, based on classic authors such as Ronald Dworkin and Carl Schmitt, works through from the dialectical method and deductive approach to drawing on some of the main arguments that delineate the relevant points of the relationship between Law and Politics.

**KEYWORDS:** Law and Politics. Constitutional jurisdiction. Administrative Activity. Carl Schmitt. Ronald Dworkin.

\*Artigo recebido em 19/03/2022 e aprovado em 10/06/2022

<sup>1</sup> Doutoranda e mestre em Direito pela Universidade Federal de Santa Catarina. Especialista em Direito Público pela UniFAP. Professora universitária do curso de Direito da UniFAP. E-mail: kristalmoreiragouveia@gmail.com

## 1 INTRODUÇÃO

O termo "constitucionalismo" tem sido usado para referir-se a uma doutrina de primazia da Constituição em relação às demais espécies normativas presentes no ordenamento jurídico, criando um parâmetro que, baseado em valores fundamentais decididos no momento constituinte, representa o compromisso político firmado por aquela nação. Em adição, o termo é comumente utilizado para designar um sistema caracterizado pelo empenho do Poder Judiciário no papel de detentor da competência de análise de conformidade de atos normativos, administrativos e leis em relação ao conteúdo constitucional: o controle de constitucionalidade.

A relevância desse papel como garantia à democracia – posição que não é unânime na doutrina de direito público - é consequência da confluência de teorias constitucionais que tomaram relevo no século XX e influenciaram ativamente a organização estatal de muitos países após a transição para o Estado Constitucional, dentre as quais destacamos as influências do positivismo jurídico de Hans Kelsen e a teoria da ponderação dos princípios de Ronald Dworkin.

Enquanto Hans Kelsen é um autor popularmente conhecido pelo positivismo jurídico e sua teoria pura do direito, um dos pontos centrais da estrutura normativa por ele composta é a teorização de um sistema hierárquico no qual todas as normas infraconstitucionais estão à Constituição subordinadas, tratando-se a última de parâmetro de análise para sua validade. Segundo o autor austríaco em sua complexa teoria constitucional, seria a Corte Constitucional o órgão capaz e legítimo de realizar o controle de conformidade entre estas normas e a Constituição, enquadrando-se no conceito que muitos chamam de "Guardião da Constituição".

Esse sistema que foi amplamente adotado por boa parte dos países ocidentais, sobretudo quando da redação das novas Constituições no segundo pós-guerra, tratava de realizar uma proposta de separação de poderes que possibilitasse ao mesmo tempo a limitação das atribuições de cada poder, mas também mecanismos de freios e contrapesos, aperfeiçoando-se a teoria tripartida de Montesquieu. É nesse âmbito também que se colocou o controle de constitucionalidade.

A proposta do mecanismo é resguardar a primazia da Constituição, através de meios aptos de controle sobre a conformidade entre os demais atos da vida jurídica do Estado e o conteúdo constitucional, garantindo-se a preservação do lugar de primazia e fundamento normativo atribuído às constituições a partir do período da história contemporânea que alguns autores chamam de Estado Constitucional<sup>2</sup>, que seria, segundo Maurizio Fioravanti (2018, p. 18, tradução nossa) o período que inicia-se com:

---

<sup>2</sup> Partimos aqui da classificação de Maurizio Fioravanti (2018), que em seu ensaio "Stato e costituzione" divide o Estado moderno europeu em três formas ao longo do tempo, sendo essas "Estado jurisdicional", "Estado de direitos" e "Estado

[...] a entrada em vigor das constituições democráticas, entre aquelas a italiana de 1948, tão vastas e profundas para legitimar a hipótese de afirmar-se bem debaixo de nossos olhos, uma ulterior forma de Estado, a esse ponto diversa do Estado de Direito, que vai assumindo a forma de Estado Constitucional (FIORAVANTI, 2018, p. 18, tradução nossa).

Os sistemas erigidos sobre essas bases suscitam algumas questões: Sendo o Poder Judiciário legitimado para a realização do controle, quais seriam os limites dessa atividade? Afinal, há de haver uma interpretação do conteúdo constitucional, assim como dos dispositivos infraconstitucionais, a guiar esta análise. Até mesmo porque não são apenas casos de clara contradição objetiva que fundamentam o controle de constitucionalidade, ao contrário: em muitos casos, as bases da análise se perfazem por contradições com valores fundamentais de conteúdo sujeito à atribuição do operador do direito. Nessa conjuntura, uma espécie de fonte normativa ganha bastante relevância: os princípios constitucionais.

Esses mandamentos nucleares irradiam toda a lógica com a qual se buscou permear o sistema normativo no momento constituinte. Estes, também conteúdo normativo constitucional, servem como parâmetro de controle de constitucionalidade e, tendo em vista seu conteúdo essencialmente incerto e indeterminado, estão sujeitos à interpretação por parte dos agentes desse controle, os membros do Poder Judiciário, legitimados para realização do controle de constitucionalidade.

O debate sobre a amplitude do âmbito de interpretação dos agentes do controle de constitucionalidade baseado em princípios, sobretudo em relação aos atos emanados pelos poderes legislativo e administrativo, têm fundado relevante parte dos debates sobre controle de constitucionalidade nos últimos anos.

Quando se fala no Poder Executivo e em especial na Administração Pública, a questão toma contornos específicos: ao referir-se ao poder político exercido pela Administração Pública, uma série de restrições e prerrogativas delinea o regime jurídico administrativo com objetivo de garantir o cumprimento do interesse público pela atividade administrativa. Dentre essas restrições estão os princípios administrativos e sobretudo a legalidade, que torna adstrita a atividade administrativa ao regramento legal antecedente, tratando-se a primeira de verdadeira execução dos ditames da segunda.

Para sua consecução, porém, é preciso que uma série de decisões sejam tomadas pelos agentes públicos - decisões que devem buscar a melhor forma de atingir a finalidade pública e cuja margem de escolha é proveniente dos próprios comandos legais, configurando-se manifestação do atributo da discricionariedade.

Sobre esses atos, porém, também incide o controle jurisdicional. Esse fato sobre o qual não reside grande polêmica na doutrina de direito público é uma consequência lógica do fato de que princípios

---

constitucional". A última refere-se à forma política que domina a Europa à partir da segunda metade do século XX, marcada especialmente pelo advento das constituições sociais.

constitucionais são também limitadores da atividade pública, então não raro vemos decisões judiciais que anulam atos administrativos de caráter discricionário fundamentadas no reconhecimento do descumprimento de um princípio administrativo constitucional.

Através dessa última reflexão é possível notar que o debate sobre o controle de constitucionalidade fundado em princípios repercute fortemente sobre a atividade administrativa, trazendo à tona a discussão sobre os limites hermenêuticos aos quais devem ater-se os agentes do controle de constitucionalidade quando deparados com o exercício interpretativo de princípios - esses conceitos tão amplos. A discussão leva em conta também o quanto a imprecisão dos limites dessa atuação levaria a uma deturpação do esquema de separação tripartida dos poderes através de possíveis usurpações de competência.

O debate certamente não é novo e já foi enfrentado a partir de diversas abordagens no campo do direito público. O presente trabalho busca retomá-lo sob uma perspectiva específica, que é a teoria e história do direito constitucional. Em especial, busca enquadrar esta questão em uma discussão sempre relevante no campo do direito público: A relação entre direito e política na teoria do direito constitucional e suas consequências para a legitimação do Poder Judiciário como detentor do controle de constitucionalidade - isto é, aquele que faz a "Guarda da Constituição". Para enfrentar este debate, se problematizará a seguinte questão: "Como o debate teórico sobre a legitimidade da guarda da constituição (e sua interpretação) aplica-se à questão do controle de constitucionalidade de atos administrativos, à partir de uma perspectiva de história do direito?". Para isso, serão analisados alguns dos marcos teóricos que delineiam elementos essenciais para o presente debate, especialmente as visões de Jeremy Waldron sobre constitucionalismo, Ronald Dworkin sobre a Teoria da ponderação dos Princípios e o debate histórico entre Hans Kelsen e Carl Schmitt sobre a legitimidade do Poder Judiciário em realizar a análise de conformidade em relação ao conteúdo constitucional.

A partir da conexão entre essas discussões será possível analisar como o debate teórico da história do direito pode contribuir com a análise do tema sob uma perspectiva que dialoga fundamentalmente os elementos do "direito" e da "política" enquanto chaves de leitura para o fenômeno do controle de constitucionalidade sobre a atividade administrativa.

## **2 PERSPECTIVA HISTÓRICO-CRÍTICA SOBRE A NOÇÃO DE CONSTITUCIONALISMO**

### **2.1 Constitucionalismo: uma noção geral**

De forma geral, o termo “constitucionalismo” vem empregado comumente como designação de uma ampla e genérica ideia de supremacia constitucional como fundamento de uma ordem jurídico-estatal. Essa premissa, que parte da compreensão da Constituição como documento fundamental representante de um compromisso político de consequências normativas para toda a estrutura normativa de um Estado, é uma ideia “moderna”, no sentido de que decorre da configuração colocada após o estabelecimento do Estado Constitucional (FIORAVANTI, 2018).

As Constituições como centros de valores não só políticos, mas também fundamentalmente jurídicos e essencialmente normativos são uma construção pós-liberal cuja origem remete à transição entre o esgotamento do Estado Liberal e o advento da democracia de massas, ou democracia constitucional (COSTA, 2011). Essa digressão, cujo aprofundamento não se faz pertinente em sede deste trabalho, mas certamente já foi amplamente trabalhada na história do direito (HESPANHA, 2005; COSTA, 2011; GROSSI, 2007), remonta à conclusão de que, em termos de teoria constitucional, a Constituição como a conhecemos hoje nasce como evento histórico pós-moderno (GROSSI, 2021) em um momento histórico no qual há a transição que levou ao surgimento do Estado social de Direito.

A Constituição trabalhada nesses termos, como *evento* próprio do século XX e de cunho intrinsecamente social é o que dá início a nossa análise. Essas Constituições são, segundo Paolo Grossi, dotadas de “uma mensagem genuinamente pluralista, seja do ponto de vista social, seja do jurídico.” (GROSSI 2021, p. 5) Sua contribuição para a forma de conceber o papel do Estado deu-se de um ponto de vista formal e material. Ao passo que tornou-se fundamento das ordens estatais, designou ao Estado papel de atuação pró-sociedade de acordo com limites pela Carta estabelecidos. Do ponto de vista histórico, a mudança é revolucionária (GROSSI, 2021) levando também à soberania constitucional. Conforme coloca Anderson Teixeira (2014, p. 406):

A maior contribuição para a Teoria Constitucional do séc. XX feita pelo próprio Estado social de direito parece ser a redefinição da função da constituição dentro de um Estado de direito: de documento mais político do que propriamente jurídico, passa a ser então, em especial com as constituições do pós-Segunda Guerra Mundial, documento jurídico dotado de normatividade como qualquer outra lei, mas com a prerrogativa de ser a lei maior de um sistema jurídico. Com isso, supera-se a supremacia da lei e chegamos à soberania da constituição (TEIXEIRA, 2014, p. 406).

É a redefinição de Constituição nesses termos que a apresenta como grande novidade do século XX. Embora as primeiras constituições consideradas sociais remontem ao período pré-Segunda Guerra mundial (TEIXEIRA, 2014), notadamente as Constituições de México (1917), Alemanha (Weimar, 1919), Rússia (1919), Áustria (1920), Brasil (1934) e URSS (1936). É com a reconstrução pós 1945 que as novas Constituições passam a adotar outra prioridade em seus conteúdos: A adoção de um núcleo ético de

caráter democrático, buscando entre outros objetivos, refutar a repetição de fenômenos autoritários como aqueles do nazisocialismo e fascismo italiano.

São essas Constituições Pós-segunda guerra que apresentam em seu bojo uma dupla caracterização hodiernamente associada ao constitucionalismo: A noção de supremacia constitucional e sua associação a um conteúdo eminentemente democrático são, conforme FIORAVANTI (2014, p. 49, tradução nossa), “a grande novidade do século XX (...) pois ao seu interior se afirma a democracia constitucional, como um tipo histórico de democracia essencialmente novo.”

A partir daí começa a delinear-se com traços contemporâneos o que hoje se entende por constitucionalismo. Ao passo que esse fenômeno estabelece uma forma de organização estatal fundada na supremacia da Constituição como documento fundamental representando o compromisso político e o critério normativo, também a coloca na posição de núcleo material limitante do poder político, voltada para – formal e substancialmente – garantir um equilíbrio no exercício do poder que impeça a repetição de fenômenos antidemocráticos.

Esse segundo ponto é essencial para entender que o Constitucionalismo nasce através de um impulso de *contenção* do poder governamental e seu papel, através da Constituição, é estabelecer formas de exercício de poder que garantam sua democratização e impeçam a absolutização por uma única força política, o que fatalmente levaria à supressão dos direitos fundamentais. Isso traz à tona uma terceira característica associada ao Constitucionalismo: seu papel na proteção dos direitos e garantias fundamentais, cuja guarda está intimamente ligada às estruturas que limitam o poder estatal e o condicionam à satisfação dos interesses da sociedade, seja através de formas restritivas de condutas lesivas, seja através de mecanismos regulatórios de atividades particulares ou ainda promotoras de comodidades sociais – esse último elemento intimamente ligado à perspectiva do Estado Social.

É na toada desses objetivos que o sentido constitucionalismo está intimamente ligado à uma estrutura organizacional pautada na limitação do poder e justificação do Direito. Conforme coloca Eneida Desiree Salgado (2018, p. 198):

A noção de constitucionalismo implica que toda a produção, aplicação e justificação do direito, bem como o atuar dos agentes públicos, ocorram em consonância com a forma constitucionalmente determinada e com seu conteúdo substancial. O constitucionalismo também traz consigo a intenção de racionalizar o poder e de domesticar a força, fazendo com que a sociedade saiba, antecipadamente, de que maneira e até onde podem atuar os agentes públicos e os particulares. (SALGADO, 2018, p. 198)

A associação do constitucionalismo a uma forma de limitação do poder é uma ideia base que fundamenta a força normativa da Constituição nos sistemas normativos atuais. É ela que justifica o importante e central papel que esse compromisso político assume no campo jurídico e seu revestimento enquanto critério de validade para todo o ordenamento jurídico subsequente. Seu intuito, mais do que

criar um sistema lógico escalonado de normas jurídica, reveste-se do conteúdo *democrático*, pois a própria ideia de constitucionalismo é comumente associada ao objetivo de preservação da democracia através da repressão de possíveis rompantes absolutistas de poder por parte dos representantes do Estado.

Em que pese tratar-se aqui de uma noção que é harmonicamente compartilhada por boa parte da doutrina de direito público contemporânea, é necessário salientar que a relação entre constitucionalismo e democracia não se trata de uma questão simples, uniforme ou fechada na teoria do direito e da política.

## **2.2 Crítica ao constitucionalismo como fundamento da Jurisdição Constitucional: análise do constitucionalismo como fenômeno histórico-político**

Um contraponto relevante à ideia de um conteúdo uniforme e geral de constitucionalismo pelo autor Jeremy Waldron, cujos ensaios *Constitutionalism: A skeptical view* (2016) e *Law and Disagreement* (2004) servirão de fundamento para o presente subtópico. Neles, o autor alerta para o risco de banalização do termo “constitucionalismo” diante um caleidoscópio tão extenso – e por vezes até ambíguo – de significados a este atribuídos. Segundo o autor, uma ideia geral é celebrada pelo constitucionalismo de diferentes países e sistemas jurídicos: a de contenção do poder do governo, isto é, “a mesma coisa abstrata: formas de estrutura política que constringem o poder do governo” (WALDRON, 2016, p. 25, tradução nossa).

No entanto, esse não seria um uso absoluto ou uma decorrência lógica do constitucionalismo, uma vez que, se considerada como a doutrina que define a constituição como forma de ordenamento das instituições do governo, até mesmo uma ditadura pode vir a ter uma constituição como fundamento, não podendo-se deduzir que, necessariamente, um sistema pautado no constitucionalismo resulta em restrição e limitação dos poderes. Ambos os termos, à propósito, elencam outro mito que o autor aponta em relação ao constitucionalismo: a presunção de que essa é uma forma de, necessariamente, garantir governos democráticos. A garantia da democracia, que, conforme Waldron (2004), certamente é um problema central no momento constituinte, faz surgir a pergunta sobre os mecanismos institucionais aptos a garantir, ao longo do tempo, a permanência de um espírito democrático. Conforme o autor coloca:

Quando um constitucionalista pensa em democracia, seu primeiro pensamento é: Como podemos evitar que ela degenera-se em tirania da maioria? Quais mecanismos estão disponíveis, quais ações podem ser tomadas, para restringir excessos tirânicos aos quais democracias estão endemicamente sujeitas? (WALDRON, 2016, p. 36, tradução nossa).

Embora sem dúvida esse seja um problema central enfrentado pelo constitucionalismo, não é seguro afirmar que a posição de supremacia da Constituição necessariamente leva à instituição de um governo democrático. Até mesmo, porque, conforme o autor coloca, “em sistemas de governo antidemocráticos, geralmente é tarefa da constituição formalizar a daqueles a quem, por assim dizer, o poder vem naturalmente ou que, por acaso, foram historicamente investidos de poder sobre uma determinada sociedade” (WALDRON, 2016, p. 36, tradução nossa).

A relação entre democracia e constitucionalismo apresenta contornos ainda mais incertos se colocada sob o ponto de vista da legitimidade. Um pressuposto *democrático* é a soberania popular, que logicamente seria garantida pelo momento constituinte, uma vez que a ordem constitucional funda-se a partir dos compromissos realizados por uma Assembleia representativa popular que decide as bases sobre as quais aquele governo e ordem jurídica irão erguer-se e operar.

No entanto, o problema colocado por Jeremy Waldron é que essa legitimação popular encontra limites claros: o tempo e o conteúdo. O tempo, pois o momento constituinte encerra-se em si (WALDRON, 2004), porém mais conteúdo de natureza constitucional está passível de ser criado posteriormente. É a mesma problemática colocada por Larry Alexander quando diz que “constitucionalismo represente o poder de maiorias pretéritas sobre maiorias presentes e futuras.” (ALEXANDER, 2003, p. 37).

Essa distância criaria um problema de legitimidade (WALDRON, 2016; WALDRON, 2004, TUSHNET, 1999) pois novo conteúdo constitucional será criado ao longo do tempo após o momento constituinte, mas não necessariamente como fruto de um processo pautado em representação popular e política, como é o caso de uma assembleia constituinte em um governo democrático.

O segundo ponto é a amplitude propositalmente ampla da Constituição em várias matérias. Disposições constitucionais muitas vezes são vagas e indefinidas deixando questões a serem definidas por quem detiver a competência para aplicá-las. Um grande exemplo disso são os princípios constitucionais cujo conteúdo e aplicação dependerão de um momento hermenêutico posterior – aquele empunhado pelo intérprete constitucional.

Todas essas questões elaboram novos elementos que fazem parte do esquema do constitucionalismo e confluem para as seguintes questões: Quem e em quem medida faz será o responsável pela guarda da Constituição? Quem realiza o controle de conformidade entre a vida jurídica de uma nação e os dispositivos constitucionais que nasceram no momento constituinte? Esse controle – operação verdadeiramente interpretativa – está sujeito a quais limites hermenêuticos e a quais valores materiais?

Essas problematizações expõem o fato de que o constitucionalismo não apresenta-se como um esquema de contornos tão claros e uniformes como superficialmente pode parecer. Ao contrário, é um sistema que abarca diferentes inclinações e modelos de distribuição de competências sendo, sem dúvida, entre elas a mais central a competência de realizar o controle de constitucionalidade.

Sendo assim, em um espectro de divisão de poderes, quem será o responsável por ser Guardião da Constituição? Isto é, quem seria a capaz instituição a qual afidar-se a tarefa de interpretação do conteúdo constitucional e conseqüentemente análise sobre a conformidade dos demais atos da vida do Estado em relação a este.

Modernamente, um posicionamento prevaleceu no debate: o de que este é o Poder Judiciário, em especial através de uma Corte Constitucional, o legitimado a realizar tal função. Esse posicionamento foi capitaneado por Hans Kelsen em sua célebre obra *Jurisdição Constitucional*, na qual fundamenta os pressupostos do sistema organizativo que ele mesmo ajudou a construir com sua rica contribuição à Constituição austríaca em 1920 e sua previsão sobre o tribunal constitucional (LAGI, 2021). Esse modelo que, unindo-se à influência dos pressupostos de sua teoria pura do direito e do positivismo jurídico como um todo repercutiu fortemente em vários países, influenciou o sistema brasileiro, sendo este o modelo adotado, incluindo a atribuição do Poder Judiciário como agente do controle de constitucionalidade, o que chega a ser associado por uma parte da doutrina publicista como uma característica do próprio constitucionalismo como fenômeno.

Buscamos apresentar, porém, que essa escolha não é um elemento logicamente dessumível da ideia de supremacia constitucional. Ao contrário, a escolha do Judiciário como *guardião da constituição* é um modelo derivante de escolhas políticas e uma construção histórica fundamentada em um campo teórico fortemente influenciado pelos fundamentos de Hans Kelsen e que encontrou fortes opositores no curso da história constitucional. A seguir, o presente trabalho demonstrará sob a perspectiva histórica como se deu a disputa teórica pela atribuição do papel de guardião da constituição, enfocando-se principalmente a posição de Hans Kelsen em *Jurisdição Constitucional* e alguns dos argumentos contrários de seus principais opositores, a exemplo Carl Schmitt na célebre obra *O Guardião da Constituição*.

### **3 JURISDIÇÃO CONSTITUCIONAL: O DEBATE HISTÓRICO ENTRE HANS KELSEN E CARL SCHMITT SOBRE A RELAÇÃO ENTRE DIREITO E POLÍTICA**

#### **3.1 A importância da perspectiva histórica: A Jurisdição Constitucional e a disputa teórica entre Direito e Política**

Ao escrever a introdução à edição brasileira de Jurisdição Constitucional de Hans Kelsen, Sérgio Sérulo ao referir-se à escolha da Corte Constitucional como detentora do monopólio do controle de constitucionalidade no caso austríaco - do qual foi ator principal - Kelsen a seguinte frase: "É a história, não a lógica, que explica as instituições" (CUNHA, 2003, p. XVIII).

Há qualquer coisa de essencial nessa frase que explica o ceticismo necessário que a história do direito traz à reflexão teórica jurídica: o estado das coisas não é fruto de uma evolução (GROSSI, 2007; COSTA, 2012; HESPANHA, 2005) ou tampouco de uma lógica racional linear; é o resultado de processos históricos, sociais, políticos e econômicos que confluíram em resultados concretos. A teoria acompanha e justifica, mas o fenômeno é sobretudo um fenômeno de vida (GROSSI, 2021).

É um hábito dogmático encarar o presente de uma dada ordem jurídica como um padrão óbvio de aplicabilidade. Pensar que as estruturas institucionais que formam e arranjam-se em complexas teias de relações jurídicas são resultado de uma espécie de processo evolutivo - a forma certa de ser - do Direito, a mais apta à garantia dos objetivos da sociedade. Esses últimos, por si só, conceitos tão ambivalentes.

A história do direito desmente essa ilusão. Olhar a estrutura jurídica na qual um Estado está – sublinhe-se *está* e nunca *é* - naquele momento plasmado é observar o ponto em meio a uma linha (GROSSI, 2005) que segue adiante sem um caráter propriamente evolutivo, é ver um momento tão efêmero quanto concreto em meio ao devir histórico do Direito, que representa o resultado da consolidação de forças.

Essas reflexões tem como intuito aproximar o passado do presente. É tema muito discutido nos últimos tempos a jurisdição constitucional. Debates sobre os limites da atuação de uma Suprema Corte - órgão judiciário - em relação aos outros poderes revestiram-se de particular popularidade diante de uma realidade nacional extremamente bipolarizada e institucionalmente fragilizada do contexto brasileiro, no qual o Supremo Tribunal Federal têm se consagrado uma espécie de celebridade jurídica nos últimos anos auto imbuído do poder de “empurrar a história na direção certa” (BARROSO, 2018).

No campo teórico, o reflexo desse fato - um fato de poder - acordou um debate que nunca verdadeiramente esteve adormecido: O debate sobre o Direito, a Política e o Poder. Um debate tão antigo quanto a sociedade, quanto a noção de que em relação a esta deve-se estabelecer normas artificialmente criadas por um representante, legítimo a impor um regramento coercitivo aos membros do corpo social como intuito de garantir ordem - outro conceito revestido de tantos e diversos conteúdos ao longo do tempo.

O motivo de ser do debate então é o motivo de ser do debate agora: Como tecer os laços que relacionam a sociedade, o Direito e a política? Tendo em vista que a política é a prática da construção da

orientação do Estado e que este último exerce um papel de gestor da vida da sociedade através da imposição do Direito, é possível separar estas instâncias, em que medida, e sem comprometer a realidade e concretude (ZAGREBELSKY, 1998) dessas disciplinas.

Esse é o debate que fundamenta a disputa sobre a guarda da Constituição e que, embora tenha ocorrido em vários contextos diferentes no Estado Constitucional pós-moderno, será analisado no presente trabalho em um momento específico do espectro teórico constitucional, talvez o mais relevante no que tange às raízes que hoje sendimentam muitos dos argumentos que circundam e fundamentam o modelo adotado no caso brasileiro: o positivismo jurídico de Hans Kelsen (1881-1973), em especial sua obra *A Jurisdição Constitucional* (1928), cuja proposta de atribuição do controle de constitucionalidade ao Poder Judiciário foi fundamental para o estabelecimento desse modelo em outros países. Em oposição, serão apresentados alguns dos argumentos críticos empenhados por um de seus principais opositores, Carl Schmitt (1888-1985), que em sua obra *O Guardiã da Constituição* (1931) apresenta um panorama crítico em relação à construção kelseniana hoje amplamente adotada em modelos organizativos ocidentais.

### **3.2 O debate histórico entre Hans Kelsen e Carl Schmitt: Jurisdição constitucional na equação entre Direito e Política**

Quando se fala sobre jurisdição constitucional e sistemas fortemente baseados em controle judicial, o modelo estadunidense aparece como forte referência. De fato, a experiência histórica da Corte Suprema Americana no caso *Marbury versus Madison* é utilizada por constitucionalistas de todo o mundo como fundamento de uma necessária associação entre controle judicial e soberania popular. Conforme coloca Jeremy Waldron (2016, p. 40, tradução nossa):

A Suprema Corte dos Estados Unidos no caso *Marbury Vs Madus* partiu da premissa de que “o povo tem o direito original de estabelecer para seu futuro governo os princípios que, em sua opinião, conduzam a sua própria felicidade” e argumentou que o poder judicial para derrubar legislação inconstitucional era necessário para dar efeito à “vontade original e suprema” do povo” (WALDRON, 2016, p. 40, tradução nossa)

É esse mesmo caso que dá o pontapé inicial de uma das discussões mais emblemáticas de posicionamentos contra e a favor da ampla jurisdição constitucional: o debate entre Hans Kelsen e Carl Schmitt. Embora trata-se de um debate teórico que busca estabelecer um esquema geral e abstrato, é necessário explicitar quais são as experiências concretas que fundamentaram o debate.

Em que pese a relevância do caso norte-americano na difusão da ideia de controle jurisdicional amplo e estímulo ao ativismo judicial, é detendo-se sobre o caso alemão que uma boa parte da construção

teórica do debate é feita. Isso porque Hans Kelsen, enquanto teórico da Constituição austríaca e membro ativo de sua Corte Constitucional, deteve relevante esforço teórico de sua obra *Jurisdição Constitucional* em defender sua proposta de que seria o Poder Judiciário apto a realizar esse controle em *contraponto* com seu contemporâneo alemão, Carl Schmitt.

A referida decisão nos Estados Unidos, responsável por iniciar uma tradição de amplo controle de constitucionalidade judicial por aquele país, refletiu no mundo inteiro influenciando, em parte, a adoção por outros países a sistemas de amplo exame judicial. Reconhecendo esse fenômeno, Carl Schmitt, em seu livro, analisa o caso alemão de Weimar e em especial a decisão de 04 de novembro de 1925, responsável por autorizar o exame de leis ordinárias do Reich em relação à Constituição do Reich. Diante desse evento, Schmitt defende que a ideia de que essa decisão traria efeitos similares aos da decisão *Marbury versus Madison* é falsa. Segundo o autor, era preciso evitar essa comparação e impedir “transferências irrefletidas e mitificações” (SCHMITT, 2007, 22).

Schmitt defende que não se pode transferir o caso dos EUA às condições de um Estado continental europeu, pois no país norte-americano trata-se de um Estado Judicial anglo saxão sem direito administrativo, o que não seria o caso dos países europeus em debate. O direito de exame judicial ao qual ocorre o tribunal do Reich na decisão de 04 de novembro de 1925, segundo o autor tem uma importância e significado modesta em relação às decisões dos tribunais norte-americanos - e limites muito estreitos (SCHMITT, 2007). É a partir desse evento histórico - a decisão de 04 de novembro de 1925 na República de Weimar, que segue à decisão de *Marbury versus Madison* em 1803, que surge o pontapé inicial do debate entre Carl Schmitt e Hans Kelsen.

É importante notar que Carl Schmitt não repudiava o exame judicial, ele era a favor de um exame judicial neutro e defendia que outro órgão do poder seria responsável por ser, de fato, o "Guardião da Constituição" que seria o Presidente do Reich, concebido segundo o autor alemão como um poder neutro, imune às pressões partidárias ou à falta de representatividade que da qual padecia o Poder Judiciário. Para o autor, no caso alemão o exame judicial “tem uma importância muito modesta em comparação com o direito de exame de um tribunal norte-americano” (SCHMITT, 2007, p. 23).

O pressuposto do qual parte o autor é de que todo o conceito de direito é fundamentalmente político. A tentativa de separar direito e política encabeçada sobretudo pelo positivismo jurídico era um erro grosseiro de realismo e concretude, conforme o autor alemão. Isso porque a questão da constituição era, ao contrário, fundamentalmente política, para o autor alemão. Conforme explica Lorenzetto, “para Schmitt, não se trataria de uma questão de caráter teórico, mas político, a de se estabelecer até que ponto a missão de fixar de modo autêntico o conteúdo de preceitos imprecisos e indeterminados que estejam incorporados à Constituição.” (LORENZETTO, 2009, p. 1931).

Schmitt não é contra o exame de revisão constitucional, mas ele é a favor de um exame de constitucional menos abrangente, mais reduzido e "neuro" que seria realizado pelo Reich. O reconhecimento de um Tribunal Constitucional por outro lado, transferiria poderes de legislação para o Judiciário, politizando-o e desajustando o equilíbrio do sistema constitucional do Estado de Direito (MENDES, 2007).

Em oposição a essas ideias, contemporaneamente Hans Kelsen, tanto em sua obra teórica como em sua ativa participação no Tribunal Constitucional austríaco, o qual integrou desde sua criação em 1920 a 1930, concebia e desenvolvia a ideia de que “a constituição não só previa a regulação da formação das demais normas como também materialmente do seu conteúdo de tal forma que devia o Parlamento dar a devida e cuidadosa consideração para esses mesmos princípios em seu trabalho legislativo” (PEREIRA, 2013, p. 138).

Em que pese o debate central entre Kelsen e Schmitt desenvolver-se notadamente em torno da discussão sobre a função jurisdicional de Guardião da Constituição, existem elementos de natureza de categoria jurídica que opõem-se na visão dos dois autores fundados essencialmente na dualidade entre direito e política e explicam alguns dos motivos fundamentais de sua divergência principal.

Kelsen percebe nas diversas provisões – leis, normas constitucionais, decretos, atos administrativos, decisões – uma diferença não qualitativa mas sim quantitativa em relação à categoria “criação do direito”. Para o autor, existe uma distribuição hierárquica que determina critérios de regularidade de cada uma dessas espécies normativas em relação àquela hierarquicamente superior, mas todas em certa medida apresentação concomitantemente enquanto criação e aplicação do direito, fazendo parte do mesmo “processo”. De acordo com o autor, as próprias funções que correspondem aos *poderes* são todos produtores do mesmo processo de criação de direito. Para Kelsen, “legislação e execução não são duas funções estatais coordenadas, mas duas etapas hierarquizadas do processo de criação do direito” (KELSEN, 2003, p. 125).

Em sua concepção, “cada grau da ordem jurídica constitui ao mesmo tempo uma produção de direito com respeito ao grau inferior e uma reprodução do direito com respeito ao grau superior” (KELSEN, 2003, p. 126). É nos atos resultantes desse processo que atuará o controle de constitucionalidade, no caso a ser exercido pela Corte Constitucional.

Esse pressuposto fundamental de ordem sistemática é integralmente antagonizado pela teoria Schmittiana, que classifica claramente as decisões judiciais como atos de aplicação do direito criado pelo Poder legislativo cuja legitimidade é conferida à partir de seu caráter representativo. Daí considerar rígidos os limites de interpretação por parte do Poder Judiciário, uma vez que leva-se em consideração possuir este uma função limitada de *aplicação* própria de sua natureza.

De igual forma divergem os autores quanto à prevalência do termo “função política”. Enquanto Schmitt parte do pressuposto de que há uma contradição essencial entre as funções jurisdicionais e políticas, e que a decisão sobre a constitucionalidade de leis seria ato político (SCHMITT, 2007), Kelsen opõe-se com a afirmação de que tendo em consideração tratar-se a política de um exercício de poder, este é inerente à todas as fases da aplicação (e criação do direito) não limitando-se à atividade típica do legislativo e podendo ser perfeitamente visualizada nos demais atos decisórios – a ver, dos Tribunais (KELSEN, 2003).

Essas diferenças fundamentais explicam porque na visão de Kelsen não há nenhum prejuízo à divisão constitucional de poderes o exercício do controle de constitucionalidade – e a “Guarda da Constituição” – por meio do Tribunal Constitucional, que considera o agente mais juridicamente neutro para o exercício de tal função. Segundo o autor austríaco, há entre legislação, execução e aplicação uma hierarquia entre diferentes formas de aplicação e criação do direito que integram o mesmo processo criativo do Direito. Sendo, portanto, a aplicação e consequente aferição de constitucionalidade não propriamente uma ação judiciária, mas em certa medida, de natureza *legisladora*.

Quando enfrenta-se diretamente a questão da Jurisdição Constituição, emerge a divergência central entre os autores, que é sobre quem será o legítimo “guardião da constituição”. Segundo Lorenzetto (2009, p. 1925), em poucas linhas se sintetiza o debate entre os juristas:

Enquanto Kelsen acredita na prevalência de um Tribunal de Justiça Constitucional, Schmitt afirma que cabe ao Presidente do Reich a tarefa de salvaguardar a Constituição (em nome do povo). O debate teria um vencedor argumentativo, Schmitt, em sua leitura de grande intensidade crítica (ao liberalismo e à realidade parlamentar de sua época) e pautada pela imanência de um lado e, um vencedor fático-histórico, Kelsen, pois a prevalência de sua posição se deu na utilização preponderante de seu sistema constitucional nos países democráticos ao longo da segunda metade do século XX. (LORENZETTO, 2009, p. 1925)

Trata-se da legitimidade do Presidente do Reich, defendido por Schmitt como guardião da Constituição – em promover a função *neutra* de análise da constitucionalidade das leis, o que seria para o autor alemão possível em virtude de sua função de coordenação, neutra e em certa medida imparcial em relação às forças políticas que operavam no âmbito partidário-parlamentar (LORENZETTO, 2009).

Para Kelsen, isso é uma “ficção de notável audácia” (KELSEN, 2003, p. 242). Não obstante o autor não negue a legitimidade da análise sobre os limites da atuação jurisdicional do Tribunal Constitucional, rejeita completamente a atribuição do Presidente do Reich como Guardião da Constituição, uma vez que tratando-se de órgão de Governo, a referida neutralidade seria absolutamente impossível e até mesmo uma retórica para enfraquecer a Constituição perante um novo “monarca”, o que seria a seu ver um resgate do movimento próprio de teorias que se desenvolveram no âmbito das

monarquias constitucionais tencionando fortalecer o monarca diante dos limites constitucionais ora impostos. O jurista austríaco questiona:

Como poderia o monarca, detentor de grande parcela ou mesmo de todo o poder do Estado, ser instância neutra em relação ao exercício de tal poder, e a única com vocação para o controle de constitucionalidade? A objeção de que se trata de uma intolerável contradição seria totalmente descabida, pois seria aplicar a categoria do conhecimento científico (ciência jurídica ou teoria do Estado) àquilo que só pode ser entendido como ideologia política. (KELSEN, 2003, p. 242).

Aqui demonstra-se a fundamental diferença entre os autores: Para Kelsen, a posição de Presidente do Reich, política, não poderia confundir-se com a detenção da aplicação da ciência jurídica. Já em Schmitt, conforme observamos, política e direito fazem parte de um mesmo sistema de aplicação da constituição enquanto decisão política e por isso mesmo jurídica. São diferenças teóricas fundamentais que criam e aperfeiçoam o famoso impasse da fundamentação do Direito.

Para arrematar, Hans Kelsen defende que, embora não admite claramente, Carl Schmitt baseia sua teoria sobre o poder neutro do Presidente do Reich nas ideias de Benjamin Constant, autor que desenvolveu sua teoria do *pouvoir neutre* no âmbito da monarquia constitucional, sendo um exemplo claro do tipo de movimento teórico enfraquecedor dos limites constitucionais em benefício do monarca (KELSEN, 2003, p. 244).

Já Schmitt, por outro lado, defende a crítica reversa, apoiando-se na legitimidade conferida pela representação popular da eleição plebiscitária do Presidente do Reich para sua função e afastando a atribuição de um Tribunal Judicial de realizar a criação de normas constitucionais – criação através da decisão interpretativa em medida ampla, o que não seria agressivo à ordem jurídica segundo Kelsen, já que o mesmo defendida o caráter criativo e aplicador do direito em todas as esferas de atos – por considerar que a criação de normas de caráter constitucional por parte do Tribunal seria uma usurpação da atividade do Poder Legislativo, único legitimamente instituído por representação popular para esta função – Claro, além do Presidente do Reich (SCHMITT, 2007, p. 193).

Ambos os autores apresentam argumentos válidos de crítica ao Guardião Constitucional escolhido por cada um, respectivamente. Enquanto a crítica de Kelsen a uma suposta neutralidade do Presidente do Reich funda-se na presunção fictícia a de que um representante popular não subordinado político-partidariamente apresentaria uma função *neutra*, de coordenação, isento dos riscos de tornar-se um soberano absoluto; por outro lado a crítica de Schmitt sobre a usurpação de poder legislativo feita pelo poder judiciário pauta-se na impossibilidade em reconhecer em nossa ordem jurídica natureza similar a atos que provém de instâncias constituídas de forma completamente divergente – Enquanto o Poder Constituinte o Poder Legislativo possuem o caráter representativo, o Poder Judiciário não.

## 4 APLICAÇÃO DO DEBATE DO DIREITO ADMINISTRATIVO: JURISDIÇÃO CONSTITUCIONAL SOBRE ATOS ADMINISTRATIVOS FUNDADA EM PRINCÍPIOS

Com isso buscamos delinear como a discussão sobre a legitimidade do poder judiciário para realizar amplo controle de constitucionalidade funda-se historicamente em uma fundamental questão teórica: a relação entre direito e política. Essa questão, longe de limitar-se ao novecentista debate caloroso entre formalistas e antiformalistas, reveste-se de atualidade e relevância quando trazido à baila no atual contexto brasileiro, em especial quando analisados os limites materiais desse controle em relação à atuação do Poder Executivo.

Hodiernamente o debate se alargou passando a compor os limites desse exercício interpretativo em termos materiais. O que antes poderia ser interpretado apenas como uma análise de conformidade plenamente legal, hoje abrange uma maior capacidade hermenêutica e conseqüentemente, flexibilidade criativa de análises, sobretudo através da amplitude interpretativa em relação aos princípios.

Sem dúvidas uma das inovações constitucionais do novo Estado Constitucional foi o papel normativo atribuído aos princípios, que longe de serem apenas meros conceitos programáticos, passaram a criar limites e barreiras para atuação legal e administrativa, sobretudo os princípios cravados no texto constitucional. No campo administrativo isso é uma realidade claríssima, e os famosos princípios expressos constitucionais do art. 37 formam boa parte da fundamentação de decisões judiciais sobre controle de constitucionalidade no direito contemporâneo.

É visível, porém, que uma questão se põe: Dada a imprecisão natural dos princípios, até que ponto a capacidade interpretativa do Poder Judiciário pode dispôr criativamente sobre seu conteúdo? Com quais parâmetros isso pode acontecer?

A resposta contemporânea é bastante aberta: o neoconstitucionalismo e a superação de algumas teses do positivismo jurídico têm aberto espaço para um campo de imprecisão amplo no tocante à amplitude de interpretação por parte do Judiciário, em especial no campo administrativo. Segundo Cristóvam (2017, p. 220):

A consolidação da qualidade normativa dos princípios jurídicos reveste-se de considerável relevância, sobretudo no contexto de uma teoria da ponderação de interesses, com a construção de uma nova hermenêutica constitucional, vivificada pelo raciocínio tópico-retórico e pela aplicação da proporcionalidade. No modelo pós-positivista de discurso jurídico, a teoria da ponderação de princípios (e interesses) passou a assumir uma posição de alargada proeminência, povoando quase que por completo o debate jurídico, com destaque para o cenário judicial (CRISTÓVAM, 2017, p. 220).

A tese que tem sustentado teoricamente essa notavelmente forte tendência teórica é, entre outras, o ponderacionismo, isto é, a teoria de Ronald Dworkin, responsável por defender um poder de até mesmo criação com base nos possíveis significados advindos da interpretação dos princípios e em sua teoria da leitura moral. Ronald Dworkin (1931-2013) em sua obra *O Direito da liberdade* (2013) articula uma defesa da legitimidade judicial da Suprema Corte - e dos tribunais judiciais como um todo - em exercer um papel "criativo" enquanto intérprete do direito sobre as bases do que ele chama de método da leitura moral do Direito. Para o Dworkin (2006, p. 2), "a leitura moral propõe que todos nós - juízes, advogados e cidadãos - interpretemos e apliquemos esses dispositivos abstratos considerando que eles fazem referência a princípios morais de decência e justiça".

Essa proposição que permeia a trajetória de reflexões de Dworkin localiza a moralidade política como âmago do direito constitucional, não obstante o caráter intrinsecamente incerto e controverso que assume diante da multiplicidade de interpretações a qual está sujeita. Para o autor, a leitura moral está concretamente inserida no processo de aplicação do direito, o que não significa a atribuição de um poder absoluto de imposição das convicções dos juízes às interpretações que realizam sobre o conteúdo constitucional; mas sim, que essa atividade é em si uma práxis jurídica natural, devido ao fato de que os operadores do direito partem do pressuposto de que "a Constituição expressa exigências morais abstratas que só podem ser aplicadas aos casos concretos através de juízos morais específicos" (DWORKIN, 2006, p. 4). A questão, para Dworkin, é que esse é um pressuposto, a única alternativa da qual os operadores do direito. Fugir disso seria apenas retórica, pois realisticamente, seria impossível.

A ampla proposta de limites materiais é responsável por criar um período de verdadeira "principiorragia" (CRISTÓVAM, 2017, p. 224) no qual as bases substanciais de análise se alargaram a ponto de atribuir ao Poder Judiciário, na "defesa" da constituição, a capacidade de criar novo direito e reformar através de um processo não representativo cujas críticas já vieram fortemente delineadas pelo posicionamento de Jeremy Waldron, conteúdo de natureza constitucional para além do controle popular.

Tal situação de insegurança substancial sobre o conteúdo constitucional que pode vir a ser produzido conforme interpretações cada vez mais permissivamente subjetivas cria um fenômeno de instabilidade institucional com pouca garantia sobre os fundamentos das decisões judiciais, que, colocadas em um espectro tão amplo de subjetivismo, se veem sujeitas até mesmo às mais humanas e pessoais motivações, como pressões sociais ou discursos de ódio.

Em tal conjuntura, se faz necessário um resgate aos fundamentos normativos constitucionais para que possamos reencontrar limites - cada vez mais indefinidos nos últimos anos, ao passo que as transgressões constitucionais são reiteradamente legitimadas socialmente através de fenômenos que já foram denominados como "metapositivismo" (GABARDO, 2017), populismo (SALGADO, 2018) ou decisionismo (CRISTÓVAM, 2019). Mas de forma geral referem-se ao mesmo movimento: a adoção de

critérios subjetivistas como fundamentação para decisões sob o manto da "interpretação de princípios", que fornece limites tão amplos que passam a romper com a juridicidade e aproximam-se da pessoalidade.

## 5 CONCLUSÃO

Através da presente pesquisa, buscou-se percorrer os fundamentos do debate teórico sobre a amplitude de controle de constitucionalidade por parte do Poder Judiciário sob uma perspectiva histórica, explorando as teorias que fundamentaram os pontos opostos nessa famosa divergência: a interpretação sobre a relação entre direito e política. Para isso foi necessário apresentar a problematização do termo constitucionalismo fazendo-se uso da teoria de Jeremy Waldron e delimitou-se as questões de cunho conceitual-teórico que permeiam o uso – hodiernamente tão popular – do termo, demonstrando que trata-se de um fenômeno historicamente construído e buscou-se, ainda, demonstrar a importância do olhar da história do direito sobre essa discussão, que limitada à mitologias jurídicas (GROSSI, 2007) fica, se resta apenas no campo da dogmática.

A seguir, foram apresentados os pontos principais que permearam o referido debate, em especial levando em conta a divergência entre Hans Kelsen e Carl Schmitt, cada um sendo um forte representante de correntes opostas: a favor e contra a defesa da legitimação do Tribunal Constitucional como Guardião da Constituição. Os argumentos dos juristas foram fundamentais para entender que na base dessa discussão – superficialmente de cunho formal – está uma questão mais complexa e teórica: a relação entre direito e política.

A seguir trouxemos o debate para a atualidade, em especial para uma perspectiva específica: o exercício da jurisdição constitucional de forma ampla, fundada hodiernamente principalmente na tese da ponderação e leitura moral de Ronald Dworkin, responsável por fundamentar e autorizar interpretações amplas de princípios, entre outros, no campo do direito administrativo. Demonstrou-se, então, que esse movimento teórico é responsável por desestabilizar as bases normativas que compõem o conteúdo material das decisões, possibilitando um forte subjetivismo por parte dos agentes do poder judiciário e colocando em insegurança jurídica o que se entende como direito.

Por fim, defende-se que esse processo causa uma erosão nos limites normativo-constitucionais das fundamentações das decisões judiciais – que no caso brasileiro, em que a Constituição Federal de 1988 trouxe um rol tão amplo de direitos e garantias fundamentais - deveriam ser aquele núcleo ético-constitucional que orbita na garantia de direitos fundamentais e justiça social escolhido democraticamente pela decisão constituinte. Quando esse processo é ignorado e ampliado ao excesso, se preenche a atividade judicial de significados axiológicos outros, inseguros, antijurídicos, como clamores populares, fundamentalismos religiosos, opinião pública, senso comum e reprodução de estigmas e preconceitos

sociais e culturais - os mesmos preconceitos e estigmas que a decisão constituinte de 1988 equipou-se para combater e que hoje são usados para usurpar o próprio conteúdo constitucional, afastando cada vez mais o direito de uma ciência.

## 6 REFERÊNCIAS

ALEXANDER, L. Constitutional Rules, Constitutional Standards, and Constitutional Settlement: Marbury v. Madison and the Case for Judicial Supremacy In: **Constitutional Commentary**, 20, 2003. 369p.

BARROSO, L. R. Contramajoritário, representativo e iluminista: os papéis dos tribunais constitucionais nas democracias contemporâneas. **Revista Direito & Praxis**, Rio de Janeiro, v. 9, n. 4, p. 2117-2228, 2018.

COSTA, P. **Soberania, representação, democracia**: ensaios da história do pensamento jurídico. Curitiba: Juruá Editora, 2011.

CRISTÓVAM, J. S. S. A teoria da ponderação de princípios na encruzilhada do decisionismo judicial: limita-me ou te devoro! **Revista Sequência**, Florianópolis, n. 75, p. 219-242, abr. 2017.

CRISTÓVAM, J. S. S. Menos princípios, mais regras: a teoria da ponderação na encruzilhada do decisionismo. **Revista Jurídica Luso-Brasileira**, ano 5, n. 03, p. 993-1023, 2019. Disponível em: [http://www.cidp.pt/revistas/rjlb/2019/3/2019\\_03\\_0993\\_1023.pdf](http://www.cidp.pt/revistas/rjlb/2019/3/2019_03_0993_1023.pdf). Acesso em: 12 jun. 2021.

CUNHA, S. S. Introdução à edição brasileira. In: KELSEN, Hans. **Jurisdição constitucional**. 1ª ed., São Paulo: Editora Martins Fontes, 2003.

DWORKIN, R. **Direito da Liberdade**: A Leitura Moral da Constituição Norte-Americana. São Paulo: Martins Fontes, 2006.

FIORAVANTI, M. Costantino Mortati: uno Stato di “tipo nuovo”. In: LANCHESTER, Fulco (ed.). **La sapienza del giovane Leopoldo Elia 1948-1962**. Roma: Università La Sapienza, 2014.

FIORAVANTI, M. Stato e costituzione. In: **Lo Stato moderno in Europa**: Istituzioni e diritto. Maurizio Fioravanti (org). Bari: Gius. Laterza & Figli. 2018.

GABARDO, E. Os perigos do moralismo político e a necessidade de defesa do direito posto na Constituição da República de 1988. **A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, Belo Horizonte, ano 17, n. 70, pp. 65-91, out./dez. 2017.

GROSSI, P. Da interpretação como invenção: a redescoberta pósmoderna do papel inventivo da interpretação. Tradução de Kristal Moreira Gouveia. **Revista de Estudos Constitucionais, Hermenêutica e Teoria do Direito**. jan-abr2021, Vol. 13 Issue 1, p02-10. 9p. Disponível em: <<https://doi.org/10.4013/rechtd.2021.131.01>> Acesso em <22/06/2021>.

GROSSI, P. **Mitologias jurídicas da modernidade**. Tradução de Arno Dal Ri Júnior. 2. ed. Florianópolis: Boiteux, 2007.

GROSSI, P. O Ponto e a Linha: História do Direito e Direito Positivo na formação do Jurista do nosso tempo. **Revista Seqüência**, nº 51, p. 31-45, dez. 2005.

HESPANHA, A. M. **Cultura jurídica européia**; síntese de um milênio. Florianópolis: Boiteux, 2005.

KELSEN, H. **Jurisdição Constitucional**. 1ª ed., São Paulo: Editora Martins Fontes, 2003.

LAGI, S. Hans Kelsen e a corte constitucional austríaca (1918 – 1929). In: **Revista de Direitos Fundamentais & Democracia, Curitiba**, v. 26, n. 1, p. 258-277, jan./abr. 2021. DOI: 10.25192/issn.1982-0496.rdfd.v26i12185.

LORENZETTO, B. M. O Debate Entre Kelsen e Schmitt Sobre O Guardião Da Constituição. In: **Anais do XVIII Congresso Nacional do CONPEDI**. São Paulo: Conselho Nacional de Pesquisa em Direito. 2009.

MENDES, G. Prefácio. In: SCHMITT, Carl. **Guardião da constituição**. Coleção Del Rey Internacional. Vol. 9. Trad. Geraldo de Carvalho. Belo Horizonte: Del Rey, 2007.

PEREIRA, D. N. A Criação da Jurisdição Constitucional na Áustria e sua Recepção na República Weimar: Apontamentos Epistemológicos e Históricos. In: **XXII Encontro Nacional do CONPEDI / UNINOVE**. Florianópolis: FUNJAB, 2013.

SALGADO, E. D. Populismo judicial, moralismo e o desprezo à Constituição: a democracia entre velhos e novos inimigos. **Revista Brasileira de Estudos Políticos**, Belo Horizonte, n. 117, p. 193-217, jul./dez. 2018.

SCHMITT, C. **Guardião da constituição**. Coleção Del Rey Internacional. Vol. 9. Trad. Geraldo de Carvalho. Belo Horizonte: Del Rey, 2007.

TEIXEIRA, A. V. Direito Público Transnacional: por uma compreensão sistêmica das esferas transnacionais de regulação jurídica. In: **Revista Novos Estudos Jurídicos - Eletrônica**, Vol. 19 - n. 2 - mai-ago 2014. Doi: 10.14210/nej.v19n2.p 400-429

TUSHNET, M. **Taking the Constitution Away from the Courts**. New Jersey: Princeton University, 1999.

WALDRON, J. **Law and disagreement**. Oxford: Oxford University Press, 1999.

WALDRON, J. **Political Political Theory: essays on institutions**. Cambridge: Harvard Univeristy Press, 2016, pp. 23-44.

ZAGREBELSKY, G. Premessa. In: MORTATI, Costantino. **La costituzione in senso materiale**. Milano: Giuffrè Editore, 1998.

## A CONSTITUCIONALIDADE DA DELEGABILIDADE DA SANÇÃO DE POLÍCIA ADMINISTRATIVA À LUZ DA LEGISLAÇÃO PÁTRIA E DO ENTENDIMENTO DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

### THE CONSTITUTIONALITY OF THE DELEGABILITY OF ADMINISTRATIVE POLICE SANCTION BASED ON BRAZILIAN LEGISLATION AND THE UNDERSTANDING OF THE SUPREME FEDERAL COURT

Pedro Alves Costa Neto<sup>1</sup>

Filipe Vieira Rocha<sup>2</sup>

#### RESUMO

O poder de polícia pode ser compreendido como a atuação da Administração Pública no sentido de restringir direitos e liberdades em benefício da coletividade, sendo que a doutrina divide as atividades inerentes a essa atuação em quatro fases de forma sequencial, a saber, legislação, consentimento, fiscalização e sanção, as quais convencionou-se chamar de ciclo de polícia. Nessa conjuntura, busca-se neste estudo apresentar as principais nuances envolvendo os argumentos favoráveis e contrários ao traslado da atividade relacionada a sanção de polícia administrativa para entidades privadas da Administração Indireta, bem como tratar do atual posicionamento do Supremo Tribunal Federal, exarado no Recurso Extraordinário 633.782, julgado em 26/10/2020, o qual admitiu essa delegação para entidades da Administração Indireta dotadas de personalidade jurídica de direito privado que prestam serviço público em regime de monopólio. A metodologia utilizada foi a pesquisa bibliográfica, assentada na leitura de livros e artigos, bem como das decisões jurisprudenciais de que trata o assunto e da

legislação brasileira que rege o tema. A partir desse estudo, concluiu-se que é constitucional a aplicação de sanção de polícia administrativa pelas estatais com personalidade de direito privado prestadoras de serviço público em regime de monopólio, desde que haja previsão legislativa para tanto.

**PALAVRAS-CHAVE:** Poder de polícia. Delegação de sanção de polícia. Entidades de direito privado. Administração Indireta. Serviço público. Monopólio.

#### ABSTRACT

Police power can be understood as the action of the Public Administration looking for restricting rights and liberties for the benefit of the community. Doctrine divides the activities inherent to this action in four sequential phases, namely: legislation, consent, inspection and sanction, which is conventionally called the police cycle. In this context, this study seeks to present the main nuances involving the arguments in favor and against the transfer of the activity related to administrative police

\*Artigo recebido em 15/03/2021 e aprovado em 25/03/2022

<sup>1</sup> Bacharel em Direito pela URCA – Universidade Regional do Cariri. Mestre em Educação Profissional e Tecnológica pelo IF Sertão Pernambucano. Técnico Ministerial do Ministério Público do Estado do Ceará. Especialista em Direito Ambiental pelas Faculdades Integradas de Patos-FIP, em Direito Penal e Processual Penal pela UGF - Universidade Gama Filho, em Direito Processual Civil, Constitucional e em Docência no Ensino Superior pela Universidade Cândido Mendes, em Ensino da Língua Inglesa pela Faculdade Única de Ipatinga - FUNIP e em Direito Educacional pela FAVENI - Faculdade Venda Nova do Imigrante. Pós-Graduando em Direito Administrativo e Gestão Pública pela URCA/UAB. E-mail: pedro.neto.uab@urca.br

<sup>2</sup> Assessor Jurídico do Ministério Público do Estado do Ceará. Bacharel em Direito pela Universidade Regional do Cariri – URCA. Especialista em Direito Administrativo pela Universidade Cândido Mendes – UCAM. E-mail: filiperocha945@gmail.com

sanctions to private entities of the Indirect Administration, as well as to address the current position of the Federal Supreme Court, recorded in the Extraordinary Appeal 633,782, judged in 2020, October, 26th, which admitted this delegation to Indirect Administration entities endowed with legal personality under private law that provide public service under a monopoly regime. The methodology used was bibliographic research, based on the reading of books and articles, as well as the jurisprudential decisions that deal with the subject and the Brazilian legislation that governs the theme. From this study, it was concluded that the application of administrative police sanctions by state-owned companies with a personality of private law that provide public service under a monopoly regime is constitutional, provided that there is legislative provision for that.

**KEYWORDS:** Police power. Police sanction delegation. Private law entities. Indirect Administration. Public servisse, Monopoly.

## 1 INTRODUÇÃO

A delegação do exercício do poder de polícia para entidades com personalidade jurídica de direito privado integrantes da Administração Indireta é um dos temas mais debatidos e controversos no âmbito da Administração Pública, tendo em vista que a atividade de polícia administrativa consiste, em sua essência, na restrição de direitos e liberdades dos cidadãos independentemente de prévia apreciação judicial.

Essa discussão acerca da admissibilidade ou não do traslado de certas atividades do poder de polícia se torna ainda mais acentuada quando se trata da aplicação de sanções, isto porque se sedimentou forte posição doutrinária e jurisprudencial pela impossibilidade da delegação, justificados no fato de que a atividade de sanção de polícia é típica de Estado e que também poderia ser comprometida pelo intuito lucrativo das entidades de direito privado.

Por outro lado, tem-se construído corrente doutrinária que defende a delegação da sanção de polícia para as entidades de direito privado prestadoras de serviço público em regime de monopólio, posição que encontrou amparo em recente decisão proferida pelo Supremo Tribunal Federal nos autos do RE 633782 / MG, julgado em 26/10/2021.

O objetivo central desse estudo é investigar as principais nuances envolvidas à supramencionada decisão jurisprudencial, tendo em vista que sua análise é fundamental para a compreensão do tema relacionada à delegação do poder de polícia de forma *ex tunc*.

Destarte, serão apresentadas as noções conceituais de poder de polícia e de seus atributos, bem como os aspectos relacionados à construção doutrinária do ciclo de polícia e dos principais argumentos favoráveis e contrários a delegação de algumas fases desse ciclo para entidades de direito privado e, por fim, serão analisados os principais argumentos utilizados pela Suprema Corte para sustentar a delegabilidade da sanção de polícia a estas entidades prestadoras de serviço público em regime de monopólio.

Foi utilizado como recurso metodológico para o desenvolvimento desse estudo a pesquisa bibliográfica e jurisprudencial, realizada através da leitura exaustiva de livros e artigos científicos, bem como das decisões jurisprudenciais e da legislação brasileira que tratam sobre a delegação do poder de polícia para pessoas jurídicas de direito privado integrantes da Administração Indireta.

O levantamento bibliográfico foi feito a partir de buscas no Portal de Periódicos da CAPES, com a utilização das palavras-chave (poder de polícia, delegação de sanção de polícia, entidades de direito privado, administração Indireta, serviço público e monopólio) definindo as bases conceituais do nosso estudo, além de outros materiais, priorizando artigos científicos publicados nos últimos cinco anos, dissertações e teses sobre os temas centrais desta pesquisa, além de livros publicados por autores

consagrados na doutrina pátria como Carvalho Filho (2018), Di Pietro (2017) e outros, que serviram de base conceitual para a escrita deste estudo.

## 2 NOÇÕES CONCEITUAIS DO PODER DE POLÍCIA

O regime jurídico da Administração Pública foi todo planejado para garantir o bem-estar da coletividade, sendo-lhe conferidas certas prerrogativas e limitações que precisam ser sopesadas no atuar administrativo, de forma que as liberdades individuais sejam exercidas sem causar prejuízo ao interesse comum.

Para Silva (2016), a intervenção do Estado na seara dos direitos individuais se justifica em razão da necessidade de se atingir a finalidade pública, preservando o interesse coletivo em sentido amplo, de forma que não se busque apenas tutelar bens materiais, mas sim fomentar condutas aceitáveis e espetadas por parte dos indivíduos.

Assim, as prerrogativas são ferramentas que visam assegurar o exercício das atividades administrativas, ao passo que as limitações impõem restrições ao poder público para que não haja ingerência desarrazoada nos direitos individuais dos cidadãos.

Tem-se, portanto, que o poder de polícia decorre da Supremacia do Interesse Público e consiste em uma prerrogativa que possibilita a Administração Pública limitar direitos, interesses e liberdades em benefício do interesse público. Nesse sentido, são os dizeres de Carvalho Filho (2018, p. 138), que entende o poder de polícia como

[...] a prerrogativa de direito público que, calcada na lei, autoriza a Administração Pública a restringir o uso e o gozo da liberdade e da propriedade em favor do interesse da coletividade.

Observe que o autor propositadamente deixa consignado que a Administração Pública precisa de fundamento legislativo para impor restrições, o que se justifica pela sujeição ao princípio basilar da legalidade, orientador de toda atividade administrativa.

Nessa perspectiva, pode-se dizer que o poder de polícia possui duas vertentes: uma legislativa, consistente na autorização legal e outra administrativa, voltada à execução dos atos de polícia, conforme elucida Di Pietro (2017, p. 194):

O poder de polícia reparte-se entre Legislativo e Executivo. Tomando-se como pressuposto o princípio da legalidade, que impede à Administração impor obrigações ou proibições senão em virtude de lei, é evidente que, quando se diz que o poder de polícia é a faculdade de limitar o exercício de direitos individuais, está-se pressupondo que essa limitação seja prevista em lei. O Poder Legislativo, no exercício do poder de polícia que incumbe ao Estado, cria, por lei, as chamadas limitações administrativas ao exercício das liberdades públicas. A Administração Pública, no exercício da parcela que lhe é outorgada do mesmo poder, regulamenta as leis e

controla a sua aplicação, preventivamente (por meio de ordens, notificações, licenças ou autorizações) ou repressivamente (mediante imposição de medidas coercitivas).

O ordenamento jurídico pátrio também procurou conceituar o poder de polícia no Código Tributário Nacional (Lei nº 5.172/66), o qual dispõe em seu artigo 78:

Art. 78. Considera-se poder de polícia atividade da administração pública que, limitando ou disciplinando direito, interesse ou liberdade, regula a prática de ato ou abstenção de fato, em razão de interesse público concernente à segurança, à higiene, à ordem, aos costumes, à disciplina da produção e do mercado, ao exercício de atividades econômicas dependentes de concessão ou autorização do Poder Público, à tranqüilidade pública ou ao respeito à propriedade e aos direitos individuais ou coletivos. (Redação dada pelo Ato Complementar nº 31, de 1966)”

A despeito de sua extensão, o que desfavorece a compreensão, é possível apreender do texto legal que a ideia central do poder de polícia consiste na restrição ao uso e gozo a direitos e liberdades individuais em favor da coletividade.

Deve-se atentar ainda que o poder de polícia se aplica a qualquer particular, independentemente de vínculo pretérito com a Administração Pública.

### 3 ATRIBUTOS DO PODER DE POLÍCIA

Autorizada doutrina administrativa, a exemplo de Di Pietro (2017), Carvalho Filho (2018) e Alexandrino e Paulo (2017), convencionou apontar como atributos do poder de polícia a discricionariedade, a autoexecutoriedade e a coercibilidade. Embora haja posicionamentos diversos por parte de alguns autores que entendem ser atributos apenas a discricionariedade e a autoexecutoriedade, não se verificam efeitos práticos nesta divergência.

A discricionariedade pode ser entendida como a possibilidade conferida à administração de poder escolher mediante critérios de conveniência e oportunidade como irá atuar, em que momento e quais atividades estarão sujeitas a esta atuação, sempre dentro das limitações impostas pela legislação.

Não obstante seja a regra, nos atos de polícia administrativa, não se pode dizer que a discricionariedade esteja presente em toda e qualquer atuação da Administração Pública no exercício do Poder de Polícia, isto porque existem casos em que há previsão legal de todos os pressupostos da atuação administrativa, como bem leciona Oliveira (2018):

Por outro lado, é necessário considerar que a execução do poder de polícia, assim como a totalidade das ações da Administração, deve submeter-se ao princípio da legalidade, os meios e os modos de exercício do poder de polícia devem estar previstos em lei. Na hipótese em que for ausente a norma, a autoridade competente tem a discricionariedade de escolher os meios, verificados os princípios e limitações já existentes, e ao controle jurisdicional quando necessário. Em outra perspectiva, deve à Administração realizar a regulamentação da atividade dos

indivíduos, porém essa regulamentação, não aceita, a luz constituição federal de 1988, um poder absoluto e arbitrário sobre os administrados.

Já a autoexecutoriedade trata-se de atributo característico do poder de polícia e que se manifesta principalmente nos atos repressivos, por meio do qual a Administração Pública pode impor sua vontade ao particular, independentemente de prévia autorização judicial. Nesse sentido:

A prerrogativa de praticar atos e colocá-los em imediata execução, sem dependência à manifestação judicial, é que representa a *autoexecutoriedade*. Tanto é autoexecutória a restrição imposta em caráter geral, como a que se dirige diretamente ao indivíduo, quando, por exemplo, comete transgressões administrativas. É o caso da apreensão de bens, interdição de estabelecimentos e destruição de alimentos nocivos ao consumo público. Verificada a presença dos pressupostos legais do ato, a Administração pratica-o imediatamente e o executa de forma integral. Esse o sentido da autoexecutoriedade (CARVALHO FILHO, 2018, p. 149).

Segundo Alexandrino e Paulo (2017, p. 306), alguns autores ainda subdividem a autoexecutoriedade em duas vertentes: a exigibilidade, que consiste na prerrogativa da administração usar meios indiretos de coerção, a exemplo da aplicação de multas e a executoriedade, que se instrumentaliza nos meios diretos de coerção, permitindo que a administração faça uso da força, se necessário, como acontece, por exemplo, na apreensão de mercadorias, na remoção forçada de veículo estacionado em local proibido, na interdição de um restaurante que não atenda às normas da vigilância sanitária etc.

Ademais, de acordo Carvalho (2015, p. 134), para que a administração lance mão dos meios diretos de coerção precisa estar amparada em autorização legal ou estar diante de uma situação de urgência, ao passo que, neste viés, o contraditório é diferido, visto que a administração pratica o ato e somente depois se viabiliza a manifestação do particular.

Por fim, a coercibilidade torna o ato de polícia cogente, de forma que deve ser observado independentemente da vontade do particular, conforme asseverou Carvalho Filho (2018, p. 150):

Essa característica estampa o grau de imperatividade de que se revestem os atos de polícia. A Polícia Administrativa, como é natural, não pode curvar-se ao interesse dos administrados de prestar ou não obediência às imposições. Se a atividade corresponder a um poder, decorrente do *ius imperii* estatal, há de ser desempenhada de forma a obrigar todos a observarem os seus comandos.

Como se pode observar, a compreensão destas questões relacionadas aos atributos do poder de polícia, em especial no que se refere a possibilidade da utilização de meios diretos e indiretos de coerção, é fundamental para a análise da viabilidade da delegação da sanção de polícia administrativa aos entes estatais com personalidade jurídica de direito privado, haja vista envolver aspectos do poder de império do Estado.

## 4 A CONSTRUÇÃO DOUTRINÁRIA DO CICLO DE POLÍCIA

Consoante restou demonstrado nos capítulos anteriores, o Poder de Polícia não se restringe a atividades executórias e concretas por parte da Administração Pública, mas também envolve uma atuação legislativa, pois depende da edição de leis que estabeleçam limitações aos direitos e liberdades individuais.

Nessa perspectiva, considerando que a atividade de polícia pode conter diversas fases para sua concretização, alguns doutrinadores encampam a teoria do ciclo de polícia que visa ordenar de forma sequencial cada uma das fases da atuação administrativa no exercício do ciclo de polícia.

Moreira Neto (2014, p. 534), ao discorrer sobre o tema, destacou que a atividade de polícia compreende quatro fases sequenciais, as quais ele denomina de “*ciclo de polícia*”. Segundo o autor, este ciclo envolve as quatro formas de atuação da polícia administrativa: a *ordem de polícia*, o *consentimento de polícia*, a *fiscalização de polícia* e a *sanção de polícia*.

A ordem de polícia consiste na criação normativa estatal que restringe liberdade individual em nome da coletividade e decorre do próprio princípio da legalidade, orientador de toda atividade administrativa. Nesse aspecto, obtempera Alexandrino e Paulo (2017, p. 300):

A ordem de polícia corresponde à legislação que estabelece os limites e condicionamentos ao exercício de atividades privadas e ao uso de bens. A ordem de polícia sempre deve estar presente e é a fase inicial de qualquer ciclo de polícia. Em razão do postulado da legalidade, a ordem primária estará invariavelmente contida em uma lei, a qual pode estar regulamentada em atos normativos infralegais que detalhem os seus comandos, a fim de permitir a correta e uniforme observância da lei pelos administrados e pela própria administração que lhe dará aplicação.”

Já o consentimento de polícia se consubstancia na autorização do Estado para que o particular desenvolva atividades ou use a propriedade, a exemplo da licença para dirigir ou para construir. Aqui, bastante esclarecedoras são as lições de Carvalho Filho (2018, p. 146):

Os *consentimentos* representam a resposta positiva da Administração Pública aos pedidos formulados por indivíduos interessados em exercer determinada atividade, que dependa do referido consentimento para ser considerada legítima. Aqui a Polícia Administrativa resulta da verificação que fazem os órgãos competentes sobre a existência ou inexistência de normas restritivas e condicionadoras, relativas à atividade pretendida pelo administrado.”

Noutro giro, por meio dos atos de fiscalização, o Estado busca aferir se o particular agiu de acordo com a ordem de polícia (norma legal) e com as condicionantes estabelecidas no consentimento da administração.

De acordo com Carvalho Filho (2018, p. 147), a fiscalização pode se efetivar de forma preventiva, quando a atuação administrativa busca evitar um dano social, bem como de forma repressiva,

quando já houve a transgressão da norma de polícia, e o Estado atua no sentido de sancionar o particular subversivo.

Para finalizar o ciclo, há a sanção de polícia que consiste na atividade repressiva materializada em medidas coercitivas aplicadas aos particulares pelo descumprimento da ordem ou dos limites estabelecidos no consentimento.

Importante reportar, nesse ponto, as lições de Alexandrino e Paulo (2017, p. 300), para quem sanção de polícia:

[...] é a atuação administrativa coercitiva por meio da qual a administração, constatando que está sendo violada uma ordem de polícia, ou que uma atividade privada previamente consentida está sendo executada em desacordo com as condições e os requisitos estabelecidos no ato de consentimento, aplica ao particular infrator uma medida repressiva (sanção), dentre as previstas na lei de regência.

Insta registrar, ainda, que assim como toda atuação administrativa depende de previsão legal, somente por meio de lei podem ser criadas sanções de polícia, prevendo condutas tipificadas como infrações administrativas e sujeitas a serem sancionadas.

## **5 FASES DO CICLO DE POLÍCIA DELEGÁVEIS A PESSOAS JURÍDICAS DE DIREITO PRIVADO INTEGRANTES DA ADMINISTRAÇÃO INDIRETA**

As noções conceituais tratadas nos capítulos anteriores consistiram em fundamentos para os temas que serão explanados a partir de agora, ponto nodal deste trabalho. No entanto, antes de passar à análise da delegação dos atos relacionados ao poder de polícia propriamente dito, passa-se, doravante, a analisar a delegação em sentido amplo, com vistas a melhor compreensão do assunto ora tratado.

De saída, cumpre destacar que alguns fatores têm influenciado a parceria da administração pública com a iniciativa privada para a implementação de atividades de interesse coletivo, o que desemboca na necessidade de delegação de certos atos aos particulares.

Entre estes fatores destaca-se uma tendência de aplicação do princípio da subsidiariedade na atuação da Administração Pública, ao passo que se procura dar ênfase à iniciativa privada na promoção de seus interesses.

Nesse aspecto, Marques Neto (2006, p. 10) leciona que o fundamento do princípio da subsidiariedade encontra-se no pressuposto de que os atores sociais não dependem da tutela estatal para dirimir grande parte de seus conflitos, de forma que o Estado deve reservar sua atuação apenas para aquelas situações em que os particulares se mostrarem incapazes de solucionar os problemas originados do convívio em sociedade.

Outro fator influente trata-se do fenômeno denominado por alguns autores de fuga do direito administrativo, consistente na tentativa por parte da Administração de se despir das restrições impostas pelo regime jurídico público, o que, em tese, poderia colaborar com a eficiência da atividade administrativa.

Quando à essa finalidade de flexibilização do regime jurídico para conferir maior liberdade de atuação na execução de atividades administrativas, importa registrar as lições de Di Pietro (2017, p.85), a qual pontifica que essa tendência “não tem como concretizar-se com a extensão que se possa pretender, tendo em vista que o direito privado, quando utilizado pela administração pública, é sempre derogado por normas de direito público, muitas delas com fundamento constitucional”.

Feitas estas considerações, chega-se ao momento de compreender em que consiste a delegação empregada aos fins colimados no presente estudo e quais os contornos que assume quando aplicada às atividades típicas do poder de polícia da Administração.

A possibilidade de algumas atividades da Administração Pública serem transferidas a particulares encontra amparo no próprio tecido constitucional, conforme se depreende do art. 175 da CF/88: “Incumbe ao Poder Público, na forma da lei, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, sempre através de licitação, a prestação de serviços públicos”.

Como se nota, no que diz respeito especificamente ao traslado do exercício de serviços públicos para particulares, a norma fundamental exige que seja realizado na forma da lei regulamentadora, daí porque se depreende que essa delegação se submete a certas restrições impostas por texto normativo, o que, não necessariamente, deve ser compreendido como autorização legislativa específica.

Com efeito, o STF, em alguns julgados, a exemplo da ADI 462 BA e do Agravo de Instrumento 755.058, têm se posicionado no sentido da desnecessidade de edição de lei autorizativa para delegar serviços públicos mediante concessão e permissão, sob a justificativa que tal exigência seria inconstitucional, pois vulneraria a separação dos poderes, já que poderia se entender que o Poder Legislativo estaria se imiscuindo no campo de atuação do Poder Executivo.

Quanto à delegação da atividade de polícia administrativa aos entes da Administração Indireta, este trabalho segue a corrente que defende que esta delegação depende de lei formal, isso porque, a autorização legislativa é pressuposto de validade do exercício do poder de polícia pela própria administração direta, conforme assentou Carvalho Filho (2017, p. 82):

Indispensável, todavia, para a validade dessa atuação é que a delegação seja feita por *lei formal*, originária da função regular do Legislativo. Observe-se que a existência da lei é o pressuposto de validade da polícia administrativa exercida pela própria Administração Direta e, desse modo, nada obstará que servisse também como respaldo da atuação de entidades paraestatais, mesmo que sejam elas dotadas de personalidade jurídica de direito privado. O que importa, repita-se, é que haja expressa delegação na lei pertinente e que o delegatário seja entidade integrante da Administração Pública.

Nessa conjuntura, fixa-se como premissa básica para admissibilidade da delegação de qualquer atividade relacionada ao exercício do poder de polícia a necessidade de previsão legislativa, sendo que, por óbvio, tal exigência também decorre do princípio constitucional da legalidade, orientador de toda atividade administrativa.

Após estas pontuações fundamentais à compreensão do tema abordado nesse trabalho, passa-se a análise das questões mais sensíveis atreladas à delegação do poder de polícia.

A princípio, é de se salientar que não há qualquer previsão constitucional específica autorizando ou proibindo que o exercício do poder de polícia seja delegado a particulares.

Não obstante, já se construiu fortes argumentações tanto na seara doutrinária quanto jurisprudencial pela admissão do traslado de certos atos de polícia administrativa para particulares.

Importa registrar que os doutrinadores Moreira Neto, Bandeira de Mello e Di Pietro entendem ser inviável a delegação do poder de polícia à pessoa com personalidade jurídica de direito privado.

Nesse ponto, interessante registrar lição de Alexandrino e Paulo (2017, p. 344), os quais pontuam que a doutrina majoritária sustenta ser inválida a delegação de poder de polícia a pessoas jurídicas de direito privado integrantes da Administração Indireta, fundada no argumento que o poder de polícia decorre do poder de império que é próprio e privativo do Estado, de modo que seria inviável a delegação do poder de polícia às pessoas jurídicas de direito privado.

Com efeito, Bandeira de Mello (2014, p. 857) ensina que a atividade de polícia é típica de Estado, visto que possui campo de atuação bastante sensível em razão de envolver limitações a liberdade e a propriedade, de forma que esta atribuição tenderia a causar desequilíbrio entre os particulares.

Posição semelhante é a perfilhada por Di Pietro (2017, p. 198), para quem o poder de polícia é atividade típica de Estado, já que envolve prerrogativas próprias da Administração Pública, de forma que somente pelo ente estatal deve ser exercido.

Contudo, segundo Vieira (2016) essa noção se alterou com o advento da alteração da concepção de Estado, que sai de atuação baseada apenas na defesa externa e de policiamento interno para desenvolver atividades nos mais diversos campos da vida coletiva, inclusive prestando serviços públicos e explorando atividade econômica, o que leva a uma mudança em seu modo de se relacionar com a sociedade, a qual, por sua vez, passa a ser compreendida como um campo a ser pautado por vínculos de coordenação e não como simplesmente uma soma de autonomia de vontades de indivíduos formalmente iguais perante as leis.

Por outro lado, pela possibilidade de delegação do poder de polícia a pessoas jurídicas de direito privado integrantes da Administração Indireta escreveu Carvalho Filho (2018, p. 141) que o Estado não age apenas por meio de seus agentes e órgãos internos, mas também por entidades a ele vinculadas, as

quais também são idôneas para a prática de atos de polícia, pois são uma extensão do Estado e dotadas de respaldo jurídico para desempenhar tais atividades, desde que autorizadas por lei formal, ainda que tais entidades sejam revestidas de personalidade jurídica de direito privado.

Contudo, considerando ser manifestação do poder de império do Estado, marcado pela posição de superioridade da administração e caracterizado pela prerrogativa de restringir direitos, parte da doutrina entende que essa delegabilidade para entidades privadas integrantes da administração pública não pode ser genérica, mas apenas para certos atos específicos de natureza técnica, fiscalizatória e material, conforme destacam Alexandrino e Paulo (2017, p. 344):

Cumpra registrar, todavia, que respeitados autores admitem a delegação de exercício de poder de polícia a entidades com personalidade jurídica de direito privado, desde que integrem a administração pública formal e a competência seja expressamente conferida por lei. Existe, ainda, uma posição doutrinária intermediária, que considera válida a delegação de apenas algumas das categorias de atos integrantes do ciclo de polícia (principalmente os fiscalizatórios).

Nessa linha, Moreira Neto (2001, p. 133) ao desenvolver o estudo do ciclo de polícia, assevera ser possível a delegação da regulamentação infralegal de polícia, das atividades de consentimento e de fiscalização de polícia, pois considera estar de acordo com a legitimidade popular do poder político, ao passo que coloca a sanção de polícia como atividade administrativa indelegável, por ser caracterizada pela força coercitiva estatal.

Posição semelhante parece ser a perfilhada pelo Superior Tribunal de Justiça no julgamento do REsp 817.534/MG, julgado em 10/11/2009, quando decidiu pela admissibilidade da delegação das fases de consentimento e fiscalização a uma pessoa jurídica de direito privado integrante da Administração Indireta. Pelo teor bastante elucidativo da ementa, transcreve-se abaixo:

ADMINISTRATIVO. PODER DE POLÍCIA. TRÂNSITO. SANÇÃO PECUNIÁRIA APLICADA POR SOCIEDADE DE ECONOMIA MISTA. IMPOSSIBILIDADE.

1. Antes de adentrar o mérito da controvérsia, convém afastar a preliminar de conhecimento levantada pela parte recorrida. Embora o fundamento da origem tenha sido a lei local, não há dúvidas que a tese sustentada pelo recorrente em sede de especial (delegação de poder de polícia) é retirada, quando o assunto é trânsito, dos dispositivos do Código de Trânsito Brasileiro arrolados pelo recorrente (arts. 21 e 24), na medida em que estes artigos tratam da competência dos órgãos de trânsito. O enfrentamento da tese pela instância ordinária também tem por consequência o cumprimento do requisito do prequestionamento.

2. No que tange ao mérito, convém assinalar que, em sentido amplo, poder de polícia pode ser conceituado como o dever estatal de limitar-se o exercício da propriedade e da liberdade em favor do interesse público. A controvérsia em debate é a possibilidade de exercício do poder de polícia por particulares (no caso, aplicação de multas de trânsito por sociedade de economia mista).

3. As atividades que envolvem a consecução do poder de polícia podem ser sumariamente divididas em quatro grupos, a saber: (i) legislação, (ii) consentimento, (iii) fiscalização e (iv) sanção.

4. No âmbito da limitação do exercício da propriedade e da liberdade no trânsito, esses grupos ficam bem definidos: o CTB estabelece normas genéricas e abstratas para a obtenção da Carteira Nacional de Habilitação (legislação); a emissão da carteira corporifica a vontade o Poder Público

(consentimento); a Administração instala equipamentos eletrônicos para verificar se há respeito à velocidade estabelecida em lei (fiscalização); e também a Administração sanciona aquele que não guarda observância ao CTB (sanção).

5. Somente os atos relativos ao consentimento e à fiscalização são delegáveis, pois aqueles referentes à legislação e à sanção derivam do poder de coerção do Poder Público.

6. No que tange aos atos de sanção, o bom desenvolvimento por particulares estaria, inclusive, comprometido pela busca do lucro - aplicação de multas para aumentar a arrecadação.

7. Recurso especial provido.

Nesse julgado, a corte cidadã firmou entendimento no sentido de que as fases de ordem de polícia (legislação) e sanção de polícia seriam indelegáveis, fundamentando sua posição basicamente em dois argumentos: primeiro, porque a legislação e a sanção se revestem da coercibilidade do poder público e, segundo, porque os atos de sanção poderiam ser comprometidos pelo intuito lucrativo da entidade privada, que, no caso em análise, estaria consubstanciada na aplicação de multas para potencializar a arrecadação.

## **5.1 A aplicação da sanção de polícia administrativa por entes da administração indireta com personalidade jurídica de direito privado prestadores de serviço público e a visão do Supremo Tribunal Federal**

Conforme se depreende da análise do estudo desenvolvido no tópico anterior, aqueles que se posicionam pela indelegabilidade da sanção de polícia aos entes de direito privado, seja a doutrina ou a jurisprudência, apresentam como premissas basilares para negar essa delegação o argumento de que a sanção de polícia, por se revestir de coercibilidade, se caracteriza como atividade típica de Estado e, portanto, indelegável; bem como, o fato de que a aplicação de sanção de polícia por entes privados vulneraria o interesse público, uma vez que a limitação de direitos e liberdades poderiam ficar comprometidos pela busca do lucro.

Não obstante, no julgamento Recurso Extraordinário 633782 / MG, julgado em 26/10/2020, o qual foi interposto em face do acórdão do REsp 817.534/MG, julgado em 10/11/2009, já mencionado no capítulo anterior, o Ministro Relator do Julgado, Luiz Fux, cujo voto foi seguido pela maioria dos ministros da Suprema Corte, destacou que, em se tratando de entidades privadas prestadoras de serviço público em regime de monopólio, estes argumentos não são idôneos para afastar a possibilidade de aplicação da sanção de polícia. Em seu voto, Luiz Fux deixou consignado que as estatais prestadoras de serviço público em regime de monopólio se submetem a um regime jurídico híbrido, de maneira que a sujeição a determinados regramentos de direito público as aproximam do regime tipicamente aplicável à Fazenda Pública.

Cumpra trazer a lume nesse ponto, outra importante passagem do voto do ministro Luiz Fux no Recurso Extraordinário supramencionado:

Nesse contexto, o Superior Tribunal de Justiça, no acórdão objeto de impugnação por meio do presente Recurso Extraordinário, utilizando a tese, ao desdobrar o ciclo de polícia, entendeu que “somente os atos relativos ao consentimento e à fiscalização são delegáveis, pois aqueles referentes à legislação e à sanção derivam do poder de coerção do Poder Público” (STJ REsp. 817.534/MG, Rel. Ministro Mauro Campbell Marques, Segunda Turma, julgado em 10/11/2009, DJe 10/12/2009).

Apesar da substancialidade da tese, *in casu*, verifica-se que, em relação às estatais prestadoras de serviço público de atuação própria do Estado e em regime de monopólio, não há razão para o afastamento do atributo da coercibilidade inerente ao exercício do poder de polícia, sob pena de esvaziamento da finalidade para a qual aquelas entidades foram criadas.

Assentou ainda o ministro Luiz Fux, em seu voto, que a Constituição Federal no art. 144, § 5º prevê que apenas as entidades apontadas no referido dispositivo detêm competência para coação quando no exercício do policiamento ostensivo para preservação da ordem pública, contudo, destaca que tal exclusividade não é conferida ao exercício do poder de polícia (RE 633782 / MG). Tal posição fica ainda mais clara no seguinte trecho do seu voto:

No contexto do julgamento do RE 658.570, restou consignado que o poder de polícia não se confunde com segurança pública, de modo que o exercício do poder de polícia não é prerrogativa exclusiva das entidades policiais, a quem a Constituição da República outorgou com exclusividade apenas as funções de promoção da segurança pública, nos termos do disposto no seu artigo 144.

Conseqüentemente, a fiscalização do trânsito com aplicação de sanções administrativas constitui mero exercício de poder de polícia. Não há, portanto, proibição de que seja exercida por entidades estranhas ao corpo policial, a exemplo das guardas municipais e, *in casu*, das estatais prestadoras de serviço público de atuação própria do Estado.”

Noutro giro, Luiz Fux asseverou que as estatais prestadoras de serviço público desempenham função típica estatal, não desempenhando atividade econômica em concorrência com a iniciativa privada e, portanto, não possui como finalidade primordial auferir receita (RE 633782 / MG).

Importa destacar que a entidade privada no exercício da atividade sancionatória se submete a todas as restrições do regime jurídico público, sendo que eventual desvio de finalidade no sentido de malversar a atividade sancionatória para auferir lucro estará sujeito a controle por parte do ente delegante e da sociedade.

Nesse aspecto, pontua o Ministro Luiz Fux que a administração pública deve dispor de mecanismos de controle do poder de polícia capaz de assegurar de forma efetiva a aplicação dos princípios constitucionais e que os cidadãos estejam protegidos contra práticas desvirtuadas por parte de quem esteja investido desse poder (RE 633782 / MG).

Ademais, deve-se atentar que a titularidade desse poder coercitivo permanecerá sempre com o ente público, sendo que apenas o exercício dessa atividade é que será delegada à entidade de direito privado, que, por previsão constitucional, está sujeita ao controle finalístico do ente público instituidor, de forma que não há que se falar em ausência de legitimidade da entidade privada ou desfiguração do poder de império estatal.

Diante dessas considerações, pode se dizer, à luz da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, que o exercício da atividade de sanção de polícia administrativa pode ser delegada, por lei formal, às pessoas jurídicas de direito privado prestadoras de serviço público em regime de monopólio, visto que, segundo o entendimento firmado pela Suprema Corte (RE 633782 / MG), “a única fase do ciclo de polícia que, por sua natureza, é absolutamente indelegável: a ordem de polícia, ou seja, a função legislativa”, isto porque, a edição de leis somente pode ser efetivada pelos entes públicos que receberam expressa outorga constitucional.

## 6 CONCLUSÃO

Pelo exposto, verifica-se que não há que se falar em qualquer inconstitucionalidade na aplicação de sanção de polícia administrativa pelas estatais com personalidade de direito privado prestadoras de serviço público em regime de monopólio, desde que haja previsão legislativa para tanto.

Isto porque, o tecido constitucional não faz qualquer restrição no sentido de que a aplicação de sanção de polícia deve ser efetivada por pessoas jurídicas de direito público, além do que, o mero traslado de uma atividade executória de polícia administrativa não retira a titularidade do Poder de Polícia do ente público delegante.

Nessa perspectiva, tem-se que o ordenamento jurídico brasileiro não traz vedação à delegação, mas apenas estabelece os limites em que poderá ocorrer, sempre tendo como pressuposto fundamental o favorecimento ao interesse público e sem qualquer ilegalidade que venham a ferir os princípios constitucionais.

Ademais, as entidades privadas prestadoras de serviço público em regime de monopólio estarão submetidas às limitações do regime jurídico de direito público, sendo que sua forma de atuação se aproxima daquela própria da Fazenda Pública, de maneira que não possuem o intuito lucrativo como finalidade precípua.

Dessa forma, eventual desvio de finalidade, caracterizado pela busca de auferir vantagem econômica no exercício do poder coercitivo pela entidade privada, está sujeito aos mecanismos de controle disponíveis para toda a atividade administrativa.

De outro lado, quanto à necessidade de lei formal para a delegação da sanção de polícia, ou qualquer outra atividade de polícia administrativa, tem-se que decorre do próprio princípio da legalidade, bem como do fato de que a autorização legislativa é pressuposto de validade do exercício do poder de polícia pela própria Administração Direta.

Por fim, é imperioso considerar que a Administração Pública busca a eficiência em sua atuação como princípio fundamental previsto na Constituição Federal de 1988, de forma que o traslado da sanção de polícia administrativa a pessoas jurídicas sob regime jurídico de direito privado integrantes da administração indireta, efetivado de maneira controlada e fiscalizada pelo Estado por meio de lei, respeita as normas constitucionais e os princípios administrativos, bem como garante a finalidade precípua do Estado consistente na busca do interesse público.

## 7 REFERÊNCIAS

ALEXANDRINO, Marcelo; PAULO, Vicente. **Direito administrativo descomplicado**. 25. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro : Forense; São Paulo: Método, 2017.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de Direito Administrativo**. 31. ed. São Paulo: Malheiros, 2014.

BRASIL. **Código Tributário Nacional**. Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/15172compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/15172compilado.htm)>. Acesso em: 14 jan. 2021.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. 5 de out. de 1988. Diário Oficial da União, Brasília. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em: 21 jan. 2021.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **REsp 817.534/MG**, Rel. Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES, SEGUNDA TURMA, julgado em 10/11/2009, DJe 10/12/2009). Disponível em: <<https://scon.stj.jus.br/SCON/pesquisar.jsp>>. Acesso em: 07 jan. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADI 462**. 20 ago. 1997. Relator (a): Min. Moreira Alves, Tribunal Pleno, julgado em 20/08/1997, DJ 18-02-2000. EMENTÁRIO VOL-01979-01. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=266365>>. Acesso em: 12 jan. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. 05 mar. 2013. **Agravo de Instrumento nº 755.058**. Relator (a): Min. Gilmar Mendes, Decisão Monocrática, Julgado em 05/03/2013, DJe-056 DIVULG 24/03/2011 PUBLIC 25/03/2011. Disponível em: <<https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/despacho195259/false>>. Acesso em: 18 jan. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **RE 633782**, Relator(a): LUIZ FUX, Tribunal Pleno, julgado em 26/10/2020, PROCESSO ELETRÔNICO REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO DJe-279 DIVULG 24-11-2020 PUBLIC 25-11-2020). Disponível em: <<https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search?classeNumeroIncidente=RE%20633782&base=acorda>>

os&sinonimo=true&plural=true&page=1&pageSize=10&sort=\_score&sortBy=desc&isAdvanced=true&origem=AP>. Acesso em: 05 jan. 2021.

CARVALHO, Matheus. **Manual de direito administrativo**. 2. ed. rev. ampl. atual. – Salvador: JusPodivm, 2015.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 32. ed. rev., atual. e ampl. – São Paulo: Atlas, 2018.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo** / Maria Sylvia Zanella Di Pietro. 30. ed. Rev., atual. e ampl. – Rio de Janeiro: Forense, 2017.

MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. **Limites à Abrangência e à Intensidade da Regulação Estatal**. Revista Eletrônica de Direito Administrativo Econômico, Salvador, Instituto de Direito Público da Bahia, nº 4, p. 1-21, nov/dez. 2005, jan. 2006. Disponível em: <<http://www.direitodoestado.com.br/codrevista.asp?cod=70>>. Acesso em: 07 jan. 2021.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Curso de Direito Administrativo**: parte introdutória, parte geral e parte especial. 16ª ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Forense, 2014.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Mutações do Direito Administrativo**. 2ª ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2001.

OLIVEIRA, Fabrício Rodrigues de. **A viabilidade do exercício do poder de polícia por pessoas jurídicas de direito privado em busca da eficiência administrativa no atual ordenamento jurídico brasileiro**. 2018. 44 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Direito) – Universidade Federal de Uberlândia, Uberlândia, 2018. Disponível em: <<https://repositorio.ufu.br/handle/123456789/2321>>. Acesso em: 30 jan. 2022.

SILVA, Nathália Alves da. **Os limites da atuação do poder de polícia na esfera privada**. NOVOS DIREITOS – Revista Acadêmica do Instituto de Ciências Jurídicas - PB. v. 3, n. 1: jan. jun. 2016. Disponível em: <<http://revistas.unifan.edu.br/index.php/RevistaICJ/article/view/324>>. Acesso em: 30 jan. 2022.

VIEIRA, Ariane Shermam Moraes. **Os limites à delegação do exercício do poder de polícia estatal: análise sobre a possibilidade de atuação dos particulares** / Ariane Shermam Moraes Vieira. - 2016. Disponível em: <<http://hdl.handle.net/1843/BUOS-ASJF74>>. Acesso em: 08 mar. 2022.

## A ESCASSEZ DE DIREITOS E O EXCESSO DE GRANDES FORTUNAS: IMPLICAÇÕES DA NÃO REGULAMENTAÇÃO DO IMPOSTO SOBRE GRANDES FORTUNAS NO BRASIL

### THE SCARCITY OF RIGHTS AND THE EXCESS OF GREAT FORTUNES: IMPLICATIONS OF THE NON-REGULATION OF THE GREAT FORTUNES TAX IN BRAZIL

Jose Erialberto De Holanda Júnior<sup>1</sup>  
Djamiro Ferreira Acipreste Sobrinho<sup>2</sup>

#### RESUMO

Os direitos fundamentais constituem garantias essenciais mínimas para a concretização do princípio da dignidade da pessoa humana. Mas, para que isso ocorra, é necessário que haja tanto a ação do Estado em relação aos direitos prestacionais, quanto à limitação do Estado sobre suas ingerências indevidas à vida privada, através da correta aplicação do orçamento público, devendo ser constituído de forma equitativa, isto é, onerando os que possuem maior renda e patrimônio, preterindo os desafortunados. Procurou-se desta forma, demonstrar neste trabalho, o impacto resultante da ausência do imposto sobre grandes fortunas para a sociedade brasileira, por meio do método dedutivo, pesquisa bibliográfica de natureza teórica e abordagem qualitativa. Foi demonstrada a relação entre os direitos fundamentais e a disposição do orçamento estatal. Em seguida, a partir do direito comparado, expôs-se os benefícios trazidos pelos impostos patrimoniais instituídos no âmbito internacional. Por fim, foi discutido acerca dos malefícios da ausência de regulamentação do imposto sobre grandes fortunas no Brasil, onde concluiu-se que o imposto sobre grandes fortunas é uma peça fundamental posta na Constituição Federal brasileira, para promover os objetivos do Estado, como a melhor distribuição de direitos fundamentais a todos em sociedade, além de reduzir os índices de desigualdade social e concentração de renda.

#### PALAVRAS-CHAVE:

Direitos fundamentais. Orçamento público. Imposto sobre grandes fortunas.

#### ABSTRACT

Fundamental rights are indispensable rights for the implementation of the principle of human dignity. But, for this to occur, it is necessary that there is both the State's action in relation to the benefit rights and the State's limitation on its undue interference in private life, through the correct application of the public budget, which must be constituted in an equitable manner, that is, burdening those who have greater income and wealth, neglecting the unfortunate. It seeks, then, to demonstrate the impact resulting from the absence of the tax on large fortunes for Brazilian society through the deductive method, bibliographical research of a theoretical nature and qualitative approaches. The relationship between fundamental rights and the provision of the state budget will be necessary. Then, from comparative law, expose the benefits brought by property taxes instituted at the international level. Finally, the harmful effects of the absence of a tax on large fortunes in Brazil are discussed. It is concluded that the tax on large fortunes is a fundamental part of the Brazilian constitution to promote the objectives of the State, such as the better distribution of fundamental rights to all in society, in addition to reducing rates of social inequality and income concentration.

\*Artigo recebido em 24/09/2021 e aprovado em 08/04/2022

<sup>1</sup> Pós-graduando em Direito Constitucional pela Universidade Regional do Cariri (URCA). E-mail: erialbertojr@hotmail.com

<sup>2</sup> Professor do Departamento de Direito Universidade Regional do Cariri (URCA). E-mail: djamiro.acipreste@urca.com

**KEYWORDS:** Fundamental rights. Public budget. Tax on large fortunes.

## 1 INTRODUÇÃO

A partir da revolução francesa, destaca-se a evolução dos direitos humanos com a afirmação dos direitos negativos de liberdade, no qual o Estado deveria respeitar limites de sua intervenção na vida privada. Entretanto, a ideia de pura abstenção do Estado para garantia de direitos foi ultrapassada, visto que durante a revolução industrial, a sociedade percebe que o Estado deveria se impor em algumas relações privadas para promoção da isonomia e prevenir injustiças, além de propiciar a concessão de direitos mínimos para todos, fundando-se os direitos positivos prestacionais.

Tendo como finalidade, fornecer condições dignas para as pessoas, o Estado passou a utilizar seus recursos para construção de políticas sociais com o objetivo de conceder direitos fundamentais a seus residentes. O Brasil não seguiu outro caminho, pois a Constituição Federal de 1988, elencou diversos direitos individuais, sociais e coletivos que são considerados direitos fundamentais, e muitos deles constituem o mínimo existencial advindo do princípio geral da dignidade da pessoa humana estampado no artigo 1º, III da Carta Magna.

Todavia, é essencial que o Estado possua uma fonte de renda razoável para construção de um orçamento público que tenha condições de fornecer os direitos que se comprometem a garantir, advindo dos impostos os principais recursos que compõem o erário brasileiro, mas não adianta cobrar maior quantidade de impostos da população mais carente, para em seguida, tentar conceder direitos que são prejudicados em razão da própria carga tributária excessiva, pois ocorre uma contradição prejudicial aos objetivos fundamentais do Estado, são eles: erradicação da pobreza, marginalização, e a redução das desigualdades sociais.

A despeito de projetos de leis complementares tenham sido formulados desde a promulgação da Constituição Federal de 1988, nenhuma lei complementar foi aprovada com o objetivo de regulamentar o imposto sobre grandes fortunas no Brasil, e o referido imposto continua sendo instituído como norma constitucional de eficácia limitada, ou seja, sem a regulamentação necessária para sua cobrança no meio social.

É essencial que a lei complementar do imposto sobre grandes fortunas no Brasil, seja tecnicamente construída através de uma séria discussão do parlamento para a melhor delimitação em relação ao valor inicial do patrimônio tributável e uma progressão de alíquotas justa e eficaz, com a finalidade de não alcançar a classe média brasileira e muito menos os mais pobres, preferindo-se a cobrança apenas sobre os mais ricos do país, ao tempo em que recolha recursos aceitáveis para o orçamento público do Brasil.

À vista disso, será perquirida a provocação do debate a respeito dos reflexos ocasionados pela aplicação do imposto sobre grandes fortunas para a sistemática tributária brasileira em prol da consecução

dos objetivos fundamentais do país. O método de abordagem que foi manejado na presente pesquisa foi o dedutivo, sendo complementado com pesquisa bibliográfica de natureza teórica e abordagem qualitativa sobre o objeto da discussão.

Nessa perspectiva, buscou-se explorar os possíveis benefícios em relação à concessão de direitos fundamentais, onde a aplicação do imposto sobre grandes fortunas pode ocasionar na realidade brasileira, além de seus reflexos sociais e econômicos referentes ao combate à desigualdade social, através de um estudo teórico da experiência internacional e de estudos de diversos autores, contribuindo desta forma, com a comunidade científica, agregando novos argumentos a favor da implementação do imposto sobre grandes fortunas no Brasil. O tema proposto é elementar para agregar conhecimento científico ao cidadão brasileiro que se interessa na promoção de um sistema tributário mais justo e igualitário.

Inicialmente, objetivou-se descrever como ocorre a relação entre os direitos fundamentais e o orçamento público no cenário brasileiro, em seguida foi realizado um estudo entre os reflexos da implementação de impostos patrimoniais no direito comparado, e por último, apresentou-se uma interpretação dos possíveis benefícios a partir da vigência do imposto sobre grandes fortunas no Brasil.

## **2 DIREITOS FUNDAMENTAIS, LIMITE ORÇAMENTÁRIO E O SISTEMA TRIBUTÁRIO REGRESSIVO BRASILEIRO**

A Revolução Francesa do século XVIII, inaugurou frente ao movimento constitucionalista mundial os denominados direitos negativos, que possuem um papel específico junto à sociedade de limitar os poderes do Estado, que historicamente confundia bens privados dos seus cidadãos com os seus próprios, portanto a qualquer momento o Estado poderia se apropriar dos pertences alheios reclamando ser de sua propriedade, sendo papel precípua dos direitos fundamentais negativos resguardar a vida privada dos cidadãos contra ingerências indevidas do Estado.

Posteriormente, em meados do século XX, com o advento da Revolução Industrial, percebeu-se que a simples abstenção do Estado na vida em sociedade não seria o bastante para alcançar a justiça e a saúde econômica, pois aqueles que estão mais fragilizados dentro de um contexto social, tendem a sofrer a exploração por parte daqueles detentores do poder, surgindo nesse contexto os direitos positivos, onde o Estado deve prover o mínimo existencial àqueles que mais necessitam, regulando assim as convenções privadas para evitar abusos entre os particulares.

Neste contexto, o Estado de bem-estar social está intimamente ligado à concessão de direitos fundamentais a todos em sociedade sem distinção de qualquer natureza, sobretudo do poder econômico, mas para que a máquina estatal possa funcionar de forma eficaz para garantir tanto os direitos negativos

quanto os direitos positivos, é essencial a contribuição dos cidadãos através dos impostos legalmente constituídos no ordenamento jurídico.

Para que a lei possa garantir a efetivação de um direito, não é suficiente que o ordenamento jurídico o resguarde em um papel, pois caso tal direito seja ameaçado, o instrumento de repressão é indispensável à reprimenda da infração com o objetivo de desestimulá-lo, bem como para restaurar o estado inicial do direito lesado. Nessa perspectiva, a repressão invocada, necessita de ações afirmativas do Estado, o que gera altos custos públicos, ainda mais na garantia isonômica do direito a todos, como consta na maioria das Constituições modernas (HOLMES; SUNSTEIN, 2019).

O poder judiciário geralmente não possui independência financeira mesmo recebendo algumas contraprestações por seus serviços, pois são inúmeras estruturas de alto custo que formam o poder judiciário, como a necessidade de manter vários magistrados, a concretização das diligências proferidas em decisões judiciais, entre outras demandas necessárias para que a jurisdição seja exercida de forma plena e nos moldes de uma Constituição (HOLMES; SUNSTEIN, 2019).

No Brasil, a situação não é diferente. Para que o poder judiciário, a defensoria pública, que é uma das instituições brasileiras que mais concretiza direitos fundamentais àqueles que não possuem condições de ter acesso ao judiciário sem o amparo do Estado, e o Ministério Público possam realizar suas atividades garantindo o cumprimento da lei e dos direitos fundamentais, o artigo 168 da Constituição Federal brasileira, garante repasses mensais às instituições supracitadas advindas de créditos suplementares e especiais.

Nessa perspectiva, a necessidade da ação estatal brasileira para uma real concretização de direitos fundamentais, demanda expressivo amontoado de recursos advindos dos impostos, sendo essencial que o Estado busque auferir um orçamento suficiente para garantir o mínimo existencial a todos dentro dos parâmetros da dignidade da pessoa humana com o objetivo de concretizar os objetivos fundamentais do artigo 3º, I e III da Constituição Federal de 1988, quais sejam, construir uma sociedade livre, justa e solidária, erradicando a pobreza e a marginalização.

Logo, faz-se necessário que o Estado brasileiro busque meios de recolher os impostos, bem como aplicá-los na sociedade da maneira mais condizente à busca dos objetivos supracitados, pois com o objetivo de erradicar a pobreza e combater a desigualdade social, não faz sentido a tributação em maior escala dos mais pobres em oposição de uma maior tributação aos mais ricos.

## 2.1 Relação entre direitos fundamentais e o orçamento público

O orçamento limitado para garantir direitos é um fato, visto que assegurar a proteção de um direito por parte do Estado demanda uma forte fiscalização sobre o meio social através de um órgão

especializado em analisar o cumprimento específico desta norma, órgão este que demanda esforço financeiro para treinamento de seus agentes e manutenção para pleno funcionamento. Isto posto, os limites financeiros excluem a possibilidade de que todos os direitos fundamentais sejam assegurados com o mesmo vigor para todos, pois o Estado acaba fazendo uma ponderação de interesses para escolher qual direito será priorizado e qual classe social será anteposta (HOLMES; SUNSTEIN, 2019).

Quanto maior o orçamento estatal, maior igualdade na proteção de direitos básicos poderá ser assegurada, sobretudo favorecendo as minorias e os menos favorecidos, tendo em vista que a ponderação de interesses para proteção de direitos geralmente é direcionada aos detentores do poder estatal com influência sobre os meios de poder no país.

A escassez de renda pública afeta precipuamente os mais pobres, justamente o grupo de pessoas que possui o direito mais fragilizado na sociedade, visto que os grupos detentores do aparato estatal tendem a investir o orçamento que o Estado dispõe em prol de seus interesses e seus direitos, havendo, naturalmente, a subsidiariedade dos interesses dos menos favorecidos, fato que diverge dos objetivos fundamentais da Constituição Cidadã brasileira.

Com o passar do tempo, o erário alcançou um posto de destaque na estrutura da sociedade, visto que se transformou em uma peça chave para a realização das normas programáticas do governo. Neste sentido, os objetivos do Estado só podem ser alcançados através da suficiente coleta de recursos públicos, priorizando a execução de serviços que devem garantir os direitos fundamentais descritos na carta maior, pois é obrigação dos administradores do Estado garantir tal contrapartida aos contribuintes (FERREIRA; OLIVEIRA, 2017).

Com o objetivo de expandir o erário brasileiro, o legislador constituinte ordenou a criação do Imposto Sobre Grandes Fortunas para só assim assegurar a eficiente ação do Estado no sentido de concretizar os mandamentos da Constituição Federal de 1988, asseverando a concretização dos diversos direitos fundamentais, de forma isonômica, aos residentes do país, entretanto, o fato é que a violação constitucional ocorre por mais de três décadas por meio da omissão parlamentar sobre a lei complementar, que deve regulamentar o referido imposto, dificultando a concretização dos direitos fundamentais para todos.

## 2.2 Instituto da Reserva do Possível e a Doutrina Brasileira

A tese da reserva do possível, surgiu na Alemanha no ano de 1972 quando jovens que pretendiam cursar medicina na Universidade de Medicina das províncias de Bavária e Hamburgo, não obtiveram êxito em suas pretensões, visto que as Universidades alemãs negaram a admissão de candidatos a pretexto de que não haveria mais vagas disponíveis ao curso optado, tendo em vista que as universidades

possuíam regra de “*Numerus Clausus*”, as quais limitavam o ingresso de estudantes. Entretanto, descontentes com a resposta da administração universitária e com base no artigo 12, inciso I da Constituição Alemã de 1949, alguns dos candidatos que não conseguiram sua vaga na Universidade de Medicina, moveram ações às cortes administrativas que exigiram o posicionamento da corte constitucional para se manifestar sobre o artigo suscitado da Constituição Alemã (MALDONADO, 2015).

O artigo supracitado garante a todo cidadão alemão, a livre escolha de sua profissão, lugar de trabalho e aprendizagem. A corte constitucional alemã, decidiu que o Estado não estava obrigado a suprir a necessidade da população quando não possuir recursos suficientes para tanto. No caso dos estudantes alemães, é impossível que o Estado forneça vagas para todos os cidadãos sobre todos os cursos que dispõe, pois para isso seria necessário retirar os investimentos de outras áreas para fornecer mais vagas no curso em questão, o que pode desfalcar outros direitos importantes também garantidos na constituição (MALDONADO, 2015).

Neste sentido, a corte constitucional resolveu declarar a inconstitucionalidade de parte das leis de “*Numerus Clausus*” da Bavária e de Hamburgo. No caso de Bavária a inconstitucionalidade restou identificada na cláusula dos “filhos da terra”, que favorecia o ingresso de estudantes bávaros sobre candidatos de outras regiões. Enquanto a inconstitucionalidade da lei de Hamburgo limitou-se ao §17 da Lei Universitária de Hamburgo, a qual não possuía limitações a um “*Numerus Clausus*” absoluto, carecendo da obrigação da explanação dos critérios exatos de escolha dos candidatos ao curso universitário para esse tipo de regulamentação (MARTINS, 2005).

Entretanto, a corte também decidiu que é possível limitar o número de vagas universitárias, fundamentando que caso o Estado comprove razoável aplicação dos recursos públicos destinados à oferta da quantidade de vagas ao curso optado pelos estudantes, não há afronta aos direitos fundamentais da livre escolha de profissão, lugar trabalho ou aprendizagem, visto que são direitos fundamentais que suportam limites na possibilidade de oferta pelo Estado.

Nessa perspectiva, com o intuito de se evitar a inconstitucionalidade em relação ao acesso à educação e ao trabalho digno, o “*Numerus Clausus*”<sup>3</sup> deve ser constituído com base no esforço máximo da Universidade em fornecer o maior número de vagas sem comprometer o ensino de qualidade através dos recursos públicos disponíveis, além de empregar métodos racionais de escolha dos candidatos com a mais ampla oferta à escolha individual do local de formação (MARTINS, 2005).

Todos esses cuidados devem ser tomados, para evitar uma escusa estatal do não fornecimento de determinado direito fundamental previsto na carta maior, visto que as condições fáticas em que a

---

<sup>3</sup> ALEMANHA, Tribunal Constitucional Federal (BVerfG). 1 BvL 32/70 e 25/71. j. 18.07.1972. BVerfGE 33, 303. NJW 1972, 1561.

sociedade está inserida são voláteis e necessitam de regulamentações específicas para cada caso concreto, sendo inadmissível leis ou atos estatais gerais e abstratos que deixem de fornecer direitos fundamentais aos cidadãos, sem a devida justificativa em prol da coletividade.

Muitos países concordaram com a análise jurídica construída pelo corte constitucional alemã, e importaram a decisões judiciais em seus próprios ordenamentos jurídicos. O Brasil não foi diferente, muito embora tenha desenvolvido a teoria com alguns aspectos diferentes.

A principal questão que advém do instituto em comento é a sua contraposição ao princípio do mínimo existencial, que está intimamente entrelaçada aos direitos fundamentais resguardados na Carta Magna brasileira de 1988, pois não é simples a análise de quais situações um princípio poderá se sobrepor ao outro.

Logo, o judiciário brasileiro tem construído o entendimento em relação a utilização ou não da reserva do possível para limitar a concessão de direitos fundamentais a pretexto da limitação orçamentária brasileira, servindo-se dos princípios da proporcionalidade e razoabilidade. Vale anotar a consideração em relação à reserva do possível feita pelo eminente ministro Celso de Mello no Recurso Extraordinário com Agravo nº 845337 SP:

A cláusula da reserva do possível - que não pode ser invocada, pelo Poder Público, com o propósito de fraudar, de frustrar e de inviabilizar a implementação de políticas públicas definidas na própria Constituição - encontra insuperável limitação na garantia constitucional do mínimo existencial, que representa, no contexto de nosso ordenamento positivo, emanação direta do postulado da essencial dignidade da pessoa humana (STF, 2014, np).

Logo, torna-se imprescindível que ao invocar a reserva do possível, o Estado tenha o ônus da prova de justificar a não concessão do direito fundamental em questão, de acordo com a proporcionalidade do caso concreto, visto que a negativa de direitos sociais, é uma afronta direta à constituição (CHARÃO, 2019).

Nessa perspectiva, a deficiência do Estado brasileiro de conceder direitos constitucionais, só pode ocorrer com a real ausência de orçamento público, não sendo o ideal priorizar certos direitos fundamentais de maior importância como a saúde, e ignorar a concessão de outros direitos também de suma importância ao mínimo existencial como a educação ou o trabalho digno. O princípio do mínimo existencial, geralmente deve ser priorizado em comparação à reserva do possível.

### **2.3 Princípios constitucionais tributários e a deficiência da progressividade no Brasil**

Para perseguir o adimplemento dos objetivos federativos do Estado Democrático de Direito brasileiro, alguns princípios constitucionais tributários coagem o Estado a realizar a cobrança de tributos nos moldes da justiça social e distribuição isonômica das riquezas, explicitamente estampados pela Constituição de 1988.

Neste sentido, uma constituição fundada em normas programáticas e diversos direitos fundamentais, demanda um volume de receita expressivo, pois a necessidade de se ofertar tais prerrogativas de forma isonômica a toda sociedade, é uma ambição dispendiosa que exige um sistema tributário efetivo para um favorável recolhimento de verbas (FIGUEIREDO, 2020).

O Estado Democrático de Direito, possui como corolário por excelência o princípio da isonomia, que repercute de muitas maneiras no ordenamento jurídico brasileiro, visto que os princípios da capacidade contributiva, mínimo existencial, progressividade, dentre outros, possuem relação direta com aquele princípio, limitando a maneira de se tributar do Estado, tudo isso com o fito de se buscar a isonomia formal e material no meio social (OLIVEIRA, 2020).

Dentre os princípios decorrentes do princípio da isonomia que mais se destacam ao se tratar da relação entre direitos fundamentais e necessidade de recolhimento de impostos, estão os princípios da vedação ao confisco e o princípio do mínimo existencial. A vedação ao confisco se refere ao limite em que o Estado está inserido ao tributar os particulares, visto que de acordo com este princípio, a tributação só pode ocorrer sobre um patrimônio que já tenha sido deduzidos os gastos do contribuinte em relação a manutenção de seu patrimônio, renda, família e ainda, para garantia do próprio mínimo existencial. Enquanto o mínimo existencial projeta aspectos essenciais para o indivíduo, cujo Estado deve ofertar e proteger em prol da dignidade da pessoa humana (FIGUEIREDO, 2020).

Já o princípio do mínimo existencial, objetiva resguardar o exercício à liberdade ao passo que, busca assegurar aos indivíduos condições mínimas para uma vida plena em sociedade através de aspectos essenciais para a sobrevivência digna como a garantia à saúde, ao lazer, à educação como também à própria dignidade da pessoa humana. No aspecto tributário, o princípio em comento, protege os cidadãos que não possuem condições de contribuir ao orçamento estatal sem prejudicar o sustento mínimo próprio e de sua família, devendo-se preferir contribuintes com maior condição aquisitiva, os quais não serão afetados pela tributação da mesma forma daqueles com pouca força aquisitiva (FIGUEIREDO, 2020).

O princípio da capacidade contributiva, torna o sistema tributário seletivo na escolha do contribuinte que fornecerá mais recursos e qual tipo de contribuinte será isento de tributos, pois o cerne deste princípio é exigir o tributo ao cidadão conforme o poder econômico que detêm, porque quanto maior patrimônio e renda o contribuinte possuir, maior será a sua capacidade de contribuir às finanças do Estado.

Introduzir a ideia de igualdade material no âmbito tributário é, por exemplo, priorizar o princípio da capacidade contributiva ao exigir determinado tributo de acordo com a renda ou o patrimônio do contribuinte, pois os mais ricos podem contribuir mais do que os mais pobres sem acarretar em um sufoco na renda familiar. Nessa perspectiva, não basta que o tributo seja cobrado no mesmo quantitativo a todos para se alcançar a igualdade material, pois é necessário exigir mais daqueles que possuem melhor condição de contribuir e menos daqueles que não gozam da mesma situação (OLIVEIRA, 2020).

Em sentido inverso aos princípios tributários constitucionais, o Brasil possui uma alta carga de tributação sobre o consumo, prejudicando a população de baixa renda em razão da excessiva onerosidade de produtos básicos à sobrevivência, que possuem preços agravados por tributos como o imposto sobre produtos industrializados ou o imposto sobre a circulação de mercadorias e serviços, seguindo lógica contrária a maioria dos países desenvolvidos (OLIVEIRA, 2020).

Um método eficaz na busca de uma tributação socialmente mais justa, é a tributação progressiva, que pretende alcançar uma melhor justiça distributiva ao preferir exigir uma contribuição maior aos cidadãos mais ricos, preterindo os menos favorecidos. O sistema tributário, deve auferir mais recursos daqueles que possuam melhor capacidade contributiva com o objetivo de livrar o peso dos menos favorecidos, garantindo ainda o melhor funcionamento das políticas públicas do Estado (OLIVEIRA, 2020).

A doutrina diferencia os impostos em diretos e indiretos, os primeiros referem-se aos que oneram de forma pessoal o contribuinte sem que ele possa direcionar a cobrança do tributo a terceiros, enquanto os impostos indiretos, geralmente aqueles que se referem ao consumo, são os que o contribuinte consegue direcioná-los a terceiros, dificultando desta forma a utilização da progressividade, que necessita da pessoalidade do tributo para adequar a quantia que será cobrada a partir da riqueza do contribuinte (OLIVEIRA, 2020).

Em razão de sua incidência sobre o patrimônio, o imposto sobre grandes fortunas é um imposto direto, o qual, aliado ao instituto da progressividade, pode contribuir de forma eficaz ao combate da histórica má distribuição de renda que assola a sociedade brasileira. Ao contrário do viés regressivo fomentado pelos impostos sobre o consumo, o imposto sobre grandes fortunas, pretende promover a justiça social exigindo a tributação dos mais ricos com o objetivo de financiar políticas públicas que beneficiam os mais pobres.

Diante do aspecto supracitado e tantos outros referentes ao sistema tributário nacional, é fácil concluir que, da forma em que os tributos estão constituídos no ordenamento jurídico brasileiro, o princípio da capacidade contributiva não é prioridade na pauta legislativa, pois o princípio da progressividade, que é essencial para a cobrança justa de tributos no país, não vem sendo empregado de forma eficaz no país, conjectura que contribui à manutenção da disparidade social que reina no Brasil.

### 3 IMPOSTOS SOBRE GRANDES FORTUNAS NO DIREITO COMPARADO

O sistema tributário dos diferentes países possuem diversas características específicas que instituem peculiaridades referentes a cada imposto constituído em seus territórios, servindo como preciosos exemplos para análise de suas experiências fiscais. O Imposto Sobre Grandes Fortunas pode variar de país a país quanto às várias generalidades, mas existem certas características que são comuns independentemente do país que o empregue.

Neste sentido, tanto para a doutrina brasileira quanto para a doutrina internacional, o imposto em questão é um tributo que visa taxar o patrimônio de determinado contribuinte que possua recursos suficientes para que a lei denomine a soma dos valores de seus bens como uma fortuna. Nessa perspectiva, diferente de outros impostos que taxam patrimônios específicos como o Imposto Sobre Veículo Automotor, que onera o proprietário de veículo automotor, o Imposto Sobre grandes Fortunas, reúne o universo de bens do contribuinte a fim constituir a fortuna tributável (FIGUEIREDO, 2020).

A alíquota do imposto sobre grandes fortunas no âmbito internacional, varia entre 0,5% a 1,5%, sendo que alguns países adotam a progressividade e poucos tributam a pessoa física e a pessoa jurídica, a exemplo do Uruguai, visto que a maioria dos países se limitam a tributar apenas fortunas líquidas das pessoas físicas, como a Colômbia, Noruega ou a Argentina (MORGAN; CARVALHO JUNIOR, 2021).

Mesmo com alíquotas baixas, a cobrança do imposto em estudo, não gera recursos irrisórios, sobretudo em razão do combate à crescente desigualdade social no mundo, tendo em vista que todos os valores arrecadados são advindos das economias mais robustas do país, em benefício dos mais pobres, situação potencializada quando se emprega o instituto da progressividade.

Vários países como os Estados Unidos, Canadá, Japão, Itália e a Grã-Bretanha, tentaram instituir o Imposto Sobre Grandes Fortunas ou um tributo com os mesmos objetivos de taxar o patrimônio geral do contribuinte, sempre com o objetivo de redistribuição de renda e combate à desigualdade social, entretanto nenhum desses Estados conseguiram manter ou mesmo instituir esse tipo de imposto em razão de fatores administrativos, que se resumem no alto custo da manutenção do imposto para sua implantação e fiscalização (MAMEDE, 2018).

A organização administrativa do Estado, pode ser alcançada para fins de aplicação do imposto sobre grandes fortunas, por exemplo, através da cooperação entre os diferentes níveis de governo por meio de repasse de informações a respeito de todos os dados referentes aos patrimônios dos contribuintes obtidos através da cobrança de outros impostos. Em relação aos demais bens não tributados, a solução é que sejam declarados seus valores de compra ou valor médio de mercado (MORGAN; CARVALHO JUNIOR, 2021).

Com a devida organização na implantação administrativa do Imposto Sobre Grandes Fortunas, não é difícil perceber que qualquer dificuldade administrativa pode ser superada, a exemplo do que ocorre na positiva experiência da Suíça, que possui o imposto ativo ainda nos tempos atuais, e na experiência francesa, que embora tenha extinguido o imposto em 2018 por razões políticas, era o país referência de manutenção do Imposto Sobre Grandes Fortunas por muitas décadas. Ambas as experiências serão retratadas logo adiante.

### 3.1 Imposto Sobre Grandes Fortunas Francês

Embora a França tenha reformulado o Imposto Sobre Grandes Fortunas no ano de 2018, transformando-o em um tributo menos abrangente e com bastante limitações, a experiência francesa é muito importante para destacar o aspecto de combate à desigualdade social, pois desde sua criação, o governo francês aplicou os recursos em favor das classes mais pobres através de políticas públicas que visavam garantir o mínimo existencial.

Tributo que surgiu na França no início da década de oitenta criado no governo socialista de François Mitterrand<sup>4</sup>, sendo extinto em 1986 pelo então primeiro ministro de direita Jacques Chirac<sup>5</sup> e recriado pelo presidente François Mitterrand em 1989, sendo desta vez denominado de “Imposto Robin Hood”<sup>6</sup>, em razão do financiamento direto de políticas públicas que asseguravam a renda mínima da população mais pobre a partir dos fundos obtidos pelo imposto (MAMEDE, 2018).

Vale destacar que o Imposto Sobre Grandes Fortunas Francês, previa a isenção sobre os investimentos realizados no Estado, também em relação a certos bens utilizados em serviços industrial, comercial, artesanal ou liberal, dentre outras isenções que visavam atrair investimentos ao país além da manutenção de recursos valiosos para o Estado, evitando a fuga de alguns contribuintes para outros países que dispensam tal tributação (MAMEDE, 2018).

Manejar a isenção tributária para determinados setores da economia, é uma medida muito importante para fomentar certas atividades ou desestimular outras, pois quanto mais o tributo onera determinados setores da sociedade, menos atrativo se torna ao investidor, que geralmente pretende

---

<sup>4</sup> François Mitterrand do partido socialista foi presidente da França durante o período de 1981-1995.

<sup>5</sup> Jacques Chirac foi a opção do centro-direita em 1986, para o cargo de primeiro-ministro francês, sendo o símbolo da direita do poder legislativo na época, introduzindo o conceito de coabitação de governo, que se resume como a governança do presidente e primeiro-ministro franceses com partidos diversos.

<sup>6</sup> Robin Hood, é um personagem heroico da cultura britânica pertencente a contos líricos desde o século XV, ficando mundialmente conhecido pela prática de crime contra os mais ricos com o objetivo de sempre distribuir seus saques à população mais pobre, realizando atos ilegais para diminuir a desigualdade social de sua época. Dessa forma, o imposto sobre grandes fortunas francês, se assemelha a este personagem por taxar os mais ricos e aprimorar o aparato estatal em prol dos mais pobres e da sociedade em geral, mas difere do referido personagem por ser um tributo legal, e não criminoso.

maximizar o produto de seus recursos, sendo um excelente método para utilizar o tributo de forma extrafiscal para se alcançar os objetivos do Estado.

No ano de 2008, a arrecadação referente ao imposto em questão, rendeu aos cofres públicos franceses cerca de 4 bilhões de euros<sup>7</sup>, refletindo em um sucesso na implantação deste tributo, que por muito tempo financiou diversos atos do Estado através de políticas públicas e investimentos que alavancaram o desenvolvimento do Estado francês e diminuíram a pobreza e a concentração de renda no país (MAMEDE, 2018).

No início de 2018, o Imposto Sobre Grandes Fortunas Francês, foi substituído pelo Imposto Sobre a Fortuna Imobiliária no governo Emmanuel Macron, limitando a base de cálculo do tributo apenas à soma dos bens imobiliários do contribuinte, excluindo-se o patrimônio advindo de investimentos financeiros e quaisquer outros bens móveis, havendo uma considerável diminuição na prospecção de arrecadação em relação ao novo imposto comparado com a antiga arrecadação do imposto sobre grandes fortunas francês. Com esta alteração, restou diminuído de 350 mil para 150 mil o número de contribuintes atingidos pelo tributo, beneficiando a classe mais rica do país (QUINTELA; SERGIO, 2018).

De acordo com o Fundo Monetário Internacional e a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento, em 2017, momento em que o imposto sobre grandes fortunas atingia todo o patrimônio líquido, apenas com algumas isenções, sua arrecadação representou 0,22% do produto interno bruto do país, enquanto em 2018 após as reformas do governo Macron, no qual o imposto passou a tributar apenas o patrimônio imobiliário, tal imposto representou apenas 0,08% do produto interno bruto francês (MORGAN; CARVALHO JUNIOR, 2021).

A reforma arquitetada pelo governo Macron, favoreceu inúmeras famílias de alta renda do país, resultando na diminuição da arrecadação tributária anual, tudo isso para agradar os detentores de maior patrimônio do país, e ainda, aqueles que ameaçavam realizar fuga de capitais, injetando investimentos em outros países que não constituem impostos desse tipo.

O resultado do imposto na França foi positivo, mas seria possível uma organização administrativa que coibisse ardis para escapar da tributação como a fuga de capitais e assim anular as críticas a respeito do imposto nesse sentido. A pressão política e a baixa arrecadação advinda do tributo quando comparado com outros impostos resultaram na sua extinção em 2018.

Auxílio internacional para monitoramento do patrimônio dos cidadãos que aplicam recursos em outros países é uma saída viável, mas não é obrigatório para a eficiente tributação de fortunas, pois mesmo quando o Estado não disponha de colaboração internacional, já é possível se obter um resultado positivo através do esforço administrativo no monitoramento de patrimônio de seus contribuintes de acordo com

---

<sup>7</sup> Este valor corresponde atualmente a 24.961.200,00 reais.

movimentação bancária nacional, podendo ser otimizado através de ajuda de órgãos internacionais (MORGAN; CARVALHO JUNIOR, 2021).

### 3.2 Imposto sobre o patrimônio na Argentina

Com o intuito de tributar o patrimônio dos seus cidadãos, a Argentina instituiu o chamado imposto sobre os bens pessoais, que possui características muito próximas ao imposto sobre fortunas na França e na Suíça, sendo um tributo patrimonial que não alcança os mais pobres do país.

O objetivo deste imposto é onerar o patrimônio do contribuinte que possuir bens localizados no território nacional ou no exterior, avaliados em valor maior que o mínimo disposto em lei, sendo isentos os cidadãos que não alcancem o valor mínimo tributável (HAUQUE, Sergio; HAUQUE, Santiago, 2020).

Neste sentido, o imposto sobre bens pessoais argentinos, exige o pagamento de um valor progressivo que varia com o valor do patrimônio do contribuinte além da incidência da alíquota progressiva, resultando em um imposto positivo à justiça fiscal, tributando mais os argentinos de maior riqueza.

Com o objetivo de desestimular os investimentos no exterior, o imposto argentino sobre os bens pessoais impõe alíquotas especiais sobre bens no exterior, onerando as práticas que visam evadir tributos nacionais que resultam em prejuízo da economia no país, fomentando aqueles que decidem repatriar tais investimentos com o livramento da tributação sobre estas alíquotas majoradas.

Os bens tributáveis pelo imposto sobre os bens pessoais são descritos pela lei. São bens que exteriorizam a riqueza do contribuinte, tais como imóveis situados no território nacional ou no exterior, direitos reais sobre bens, navios e aeronaves registradas no país ou no exterior, bens móveis registrados no país, dentre outros (HAUQUE, Sergio; HAUQUE, Santiago, 2020).

Logo, trata-se de um tributo semelhante ao imposto sobre grandes fortunas, pois visa onerar a propriedade de bens com valor expressivo, isentando aqueles que não possuem valor patrimonial suficiente para alcançar o valor mínimo tributável. Quanto maior incidência de impostos sobre patrimônio e menor incidência de impostos sobre o consumo, mais progressivo e justo se torna o sistema tributário do país. Nessa perspectiva, o imposto sobre bens pessoais é indispensável para o quadro tributário argentino.

A pandemia do Covid-19, revelou os pontos mais frágeis dos Estados no sentido de deixar explícito quais direitos fundamentais são menos resguardados, direitos cuja ausência se manifestam de forma intensa na população mais pobre, sobretudo em razão do colapso ocasionado no sistema de saúde,

o que demandou recursos para manutenção dos serviços públicos para o enfrentamento dos efeitos da pandemia.

Tendo como objetivo auferir recursos suficientes para melhor enfrentamento do vírus, a discussão a respeito das formas eficazes do Estado perquirir pecúlio emergencial, se tornou prioridade nas casas parlamentares de todo o mundo, o que não foi diferente na Argentina, que percebeu momento oportuno para que fosse discutido a implantação do imposto sobre a riqueza com o intuito de financiar os enormes gastos causados pela crise da pandemia.

Neste sentido, no ano de 2020, o deputado Carlos Heller, do partido Solidário com o apoio do deputado Máximo Kirchner do partido Frente de Todos, sugeriu a implementação do imposto sobre a riqueza de caráter emergencial para reduzir os efeitos da pandemia, denominado como contribuição solidária extraordinária, que seria direcionada apenas às pessoas físicas, dispensando-se a contribuição das pessoas jurídicas, em consonância à ideia básica mundial do imposto sobre fortunas (BARRERA; SOTELO, 2021).

Em relação aos bens no exterior, o tratamento é bastante parecido com o manejado no imposto sobre bens pessoais no sentido do desestímulo de investimentos e manutenção de bens em território internacional, preterindo atos dos contribuintes que desfavorecem a economia do país, realizando uma importante função extrafiscal em favor da economia argentina.

Os recursos recolhidos pelo imposto emergencial sobre a riqueza, serão destinados diretamente ao incremento de equipamento de saúde e segurança, medicamentos e vacinas contra o vírus; auxílio às pequenas e médias empresas, que foram diretamente abaladas pela pandemia; políticas públicas de aprimoramento de saneamento básico e saúde para bairros populares em processo de integração no país; incentivar programas de exploração de gás natural por parte da estatal *Yacimientos Petrolíferos Fiscales*; e ainda promover a educação dos mais jovens mesmo com os percalços trazidos pela pandemia (BARRERA; SOTELO, 2021).

Portanto, são hialinas as transformações sociais que podem ser projetados pela implementação de um imposto que taxe riquezas em um país. A Argentina aprovou o projeto ora explanado para amparar os cidadãos que mais sofreram com a proliferação do vírus, pois diferente dos detentores de riquezas que não sofrem com a ausência de políticas públicas de qualidade, os mais pobres tiveram agravado pela pandemia a privação de seus direitos fundamentais.

#### **4 IMPOSTO SOBRE GRANDES FORTUNAS E SEUS REFLEXOS NO BRASIL**

A Constituição Federal de 1988, é o principal fundamento para que o Imposto Sobre Grandes Fortunas seja adotado no Brasil, afinal, além de adotá-lo como um dos impostos que devem ser instituídos

pela União a partir de seu artigo 153, VII, este tipo de imposto converge com os princípios da isonomia, capacidade contributiva e do não confisco, todos adotados na Carta Magna, e ainda contribui inegavelmente para um sistema tributário mais progressivo em prol dos objetivos fundamentais da república em relação à erradicação da pobreza, desigualdade social e da construção de uma sociedade livre, justa e solidária.

A partir da instituição do Imposto Sobre Grandes Fortunas, há o denominado combate ao sistema tributário nacional regressivo, tendo em vista que, no Brasil, os mais pobres são os mais afetados pelo sistema tributário, pois o sistema tributário brasileiro possui majoritariamente impostos atuantes no setor de consumo.

Ocorre que a quantia arrecadada pela tributação neste seguimento acaba por afetar indiretamente as classes menos favorecidas, o que não é possível quando se trata do imposto sobre grandes fortunas (BISINELLI, 2017).

A demora em sua regulamentação, se estende por tanto tempo que já houveram cansativas discussões sobre os mínimos detalhes que devem compor na lei complementar. Neste sentido, é urgente que o parlamento aprove lei complementar para que institua o Imposto Sobre Grandes Fortunas, e com sua vigência caso não apresente os resultados esperados, sempre haverá a possibilidade de criar outra lei que derogue a antiga para aprimorar os efeitos do imposto.

Impostos patrimoniais que oneram mais expressivamente as grandes riquezas, inclusive os investimentos ou o capital que contribui à poupança interna do país, tendem a diminuir a perpetuação de impostos sobre o consumo e sobre o rendimento, que são tributos que afetam disparadamente a classe média e mais pobre do Estado, resultando no relevante aumento do consumo no país, sobretudo na época de desemprego, havendo incentivo ao investimento e conseqüente aumento na composição do capital do Estado, confrontando-se àqueles que afirmam o perigo da redução da poupança interna, conclusão errônea (KEYNES, 2012).

O Brasil continua a utilizar o sistema regressivo em divergência da forma tributária dos diversos países desenvolvidos do mundo, arrecadando muito pouco em relação à tributação de renda, lucro, ganho de capital e menos ainda sobre propriedade, que são constituídos de fatos geradores que afetam principalmente os mais ricos, enquanto a maior parte da arrecadação sobre tributos do país recai aos impostos sobre folha salarial, seguridade social, bens e serviços, tributos que oneram bastante os mais pobres de maneira direta e indireta (CONCEIÇÃO; AVILA, 2021).

A promoção do consumo ocasiona o aprimoramento da demanda agregada e do mercado interno, consolidando a economia do país para enfrentar da melhor forma as flutuações cíclicas da economia, além de dar condições aos menos favorecidos de alcançarem mais facilmente o seu mínimo existencial (KEYNES, 2012).

## 4.1 Histórico do imposto sobre grandes fortunas no Brasil

A luta para instituir o imposto sobre grandes fortunas no Brasil se iniciou com a promulgação da Constituição Federal de 1988, o qual lhe foi redigido em seu artigo 153, VII, o imposto supracitado, que deveria ser obrigatoriamente regulamentado por lei complementar para que se pudesse produzir plena eficácia perante a sociedade, visto que trata-se de norma constitucional de eficácia limitada, necessitando-se de regulamentação do poder constituinte reformador, requisito que mesmo após mais de três décadas de vigência da constituição Cidadã, não ocorreu.

A primeira tentativa de se complementar o Imposto Sobre Grandes Fortunas, surge com o até então senador Fernando Henrique Cardoso do Partido da Social Democracia Brasileira, a partir do projeto de lei parlamentar nº 162/89, atualmente representada pelo projeto nº 202/89, que recebeu inúmeros anexos de outros projetos que visavam a instituição do mesmo imposto, são eles os projetos: 108/89, 208/89, 218/90, 268/90 (MAMEDE, 2018).

De acordo com o site eletrônico do portal da câmara dos deputados com acesso do dia 08/07/2021, a última movimentação referente ao projeto nº 202/89 é datado no dia 06/12/2000, no qual foi divulgado o parecer da Comissão de Constituição e Justiça e Cidadania e da Comissão de Finanças e Tributação em Plenário e, desde então, está estagnado aguardando pauta para o plenário.

Continua em trâmite o projeto de lei da deputada Luciana Genro, do Partido Socialismo e Liberdade de nº 277/08, o qual, conforme o portal da Câmara dos Deputados com acesso do dia 09/07/2021, possui 30 outras propostas de lei apensadas e encontra-se aguardando inclusão na pauta para discussão em plenário desde 2019, também se mantendo inerte por desinteresse do corpo administrativo da Câmara dos Deputados.

O projeto supracitado, possui uma regulamentação mais atualizada do que o projeto de lei nº 202/89, pois o patrimônio mínimo tributável deve ser superior a 2 milhões de reais de titularidade de contribuintes residentes do país ou no exterior que possuam bens localizados no país. As alíquotas são expressivas, pois variam entre 1% para o patrimônio superior a 2 milhões de reais até 5% aos patrimônios de 50 milhões de reais (FIGUEIREDO, 2020).

O valor de contribuição inicial do patrimônio é essencial para se demarcar a partir de qual classe social será exigido o tributo sobre a fortuna, devendo-se acurar tal decisão para não alcançar contribuintes da classe média, visto que a essência deste imposto é taxar as grandes fortunas do país, devendo-se alcançar os mais ricos da sociedade. Entretanto, ao mesmo tempo, é importante ter o cuidado no exagero do valor mínimo tributável para não relativizar a função fiscal do imposto, alcançando poucos brasileiros e auferindo recursos irrisórios (CATARINO; CAVALCANTE, 2017).

Os projetos de lei variam na escolha de abatimentos para cálculo do patrimônio dos contribuintes no sentido de fomentar certas áreas econômicas do Estado ou até mesmo para aplicar o princípio do não confisco. O projeto de lei nº 202/89 prevê abatimentos referentes aos valores pagos a título de imposto de renda com o objetivo de evitar a bitributação, além de valores referentes a atividades agropastoris, aluguéis e royalties, dentre outros. Já o projeto de lei nº 277/2008, prevê abatimento de valores pagos a título de outros tributos como o imposto territorial rural ou o imposto predial territorial urbano (MAMEDE, 2018).

A mais recente proposta de lei a respeito do imposto sobre grandes fortunas na Câmara dos Deputados é o projeto de lei nº 384/2021 do Deputado Boca Aberta do Partido Republicano da Ordem Social. Desse projeto, vale destacar uma progressão de alíquotas plausível, onde o patrimônio avaliado em até 5 milhões de reais o contribuinte é isento, de 5 milhões a 10 milhões a alíquota é de 1%, havendo uma variação de até no máximo de 5% para patrimônios de valor superior a 40 milhões de reais, sendo valores razoáveis para imposição do presente tributo com o intuito de onerar apenas grandes fortunas (BRASIL, 2021).

Entretanto, por decisão do presidente da Câmara dos Deputados, o projeto de lei nº 384/2021 não está em conformidade com a Constituição, pois para instituir eficácia ao Imposto Sobre Grandes Fortunas é necessário lei complementar, sendo que o projeto de lei supracitado não foi propriamente formulado neste sentido, sendo devolvida ao parlamentar nos moldes do artigo 137, §1º, I do Regimento Interno da Câmara dos Deputados (BRASIL, 2021).

A proposta de lei complementar mais recente do Senado Federal é o projeto de lei complementar nº 101/2021 de iniciativa do senador Randolfe Rodrigues do partido Rede Sustentabilidade. Possui alíquotas progressivas de 0,5% para patrimônios superiores a 4.670.000,01 de reais até o máximo de 5% para patrimônios superiores a 30.000.000,01 de reais. Entretanto, neste projeto, o Senador preferiu instituir o tributo de forma emergencial, com apenas uma única incidência (SENADO FEDERAL, 2021).

Pelo exposto, o Brasil possui um histórico de diversos projetos de leis complementares com diferentes aspectos que poderiam ser aplicados sem grandes esforços pelo Estado, mas não é a vontade do parlamento brasileiro, que mesmo diante de uma crise mundial da saúde e de outros direitos fundamentais onde se faz necessário a busca constante de recursos públicos, insiste na mora constitucional da complementação do imposto sobre grandes fortunas.

## 4.2 Críticas ao Imposto Sobre Grandes Fortunas

O desafio para fiscalização de um imposto sobre o patrimônio começa ao se deparar com as diversas formas que o contribuinte pode optar com o objetivo de esconder seus bens e recursos da vigilância do Estado, podendo usar sua própria família com o intuito de transferir bens de seu nome, mantendo o valor de seu patrimônio abaixo do mínimo estipulado em lei.

Para evitar realocações de carteiras intradomiciliares, é importante que a construção da base de cálculo referente ao patrimônio do contribuinte não seja individual, mas sim a partir do cálculo do valor patrimonial de toda a família para construção de uma base de cálculo elegível. Dessa forma, é razoável que em relação às famílias compostas por uma única pessoa, incida-lhes valor inicial do fato gerador menor (MORGAN; CARVALHO JUNIOR, 2021).

O alto custo administrativo foi o principal argumento utilizado para a contraindicação do projeto de lei nº 128/2008 da deputada Luciana Genro, sugerindo-se que a manutenção do imposto sobre grandes fortunas no Brasil pode demandar recursos exagerados para fiscalizar, cobrar e arrecadar este tipo de tributo. Entretanto, tal tese doravante não se sustenta, tendo em vista a avançada e tecnológica situação em que se encontra o sistema da Receita Federal do Brasil, que está preparada para aplicar impostos muito mais complexos do que um imposto sobre fortunas (CATARINO; CAVALCANTE, 2017).

Quanto à baixa arrecadação observada nos países que instituíram algum imposto para taxar fortunas, diante do nível alarmante de desigualdade social em que o Brasil se encontra nos dias hodiernos, é certo que a tributação de fortunas irá gerar uma receita bastante relevante, visto que o número de milionários de país é impressionante, no qual juntos somam boa parte do patrimônio de todo o país. Nessa perspectiva, são altas as projeções de arrecadação no país.

Nessa perspectiva, para demonstrar essa relevante arrecadação, uma das possíveis ações do governo federal com o objetivo de amenizar os efeitos da pandemia, seria a instituição do imposto sobre grandes fortunas para patrimônios de valor superior a 20 milhões de reais, com alíquota progressiva mínima de 1% para patrimônios superiores ao valor já citado, alíquota de 2% para patrimônios que ultrapassem 50 milhões de reais, e ainda alíquota de 3% para patrimônios que ultrapassem 100 milhões de reais. Dessa forma o governo federal arrecadaria aproximadamente o valor expressivo de 40 bilhões de reais (SINDIFISCO, 2020).

A fuga de capitais, o eventual preterimento de investimentos no país e o desestímulo à poupança, são outros argumentos que tentam inibir a regulamentação do imposto sobre grandes fortunas no Brasil. Entretanto, não é razoável a perpetuação de tal construção no âmbito da economia brasileira, visto que a criação do imposto para taxar riquezas não possui o condão de sozinho desestimular a economia de um país.

O Brasil possui uma das menores taxas em relação ao imposto sobre transmissão causa mortis do mundo, inclusive, possuindo alíquota bem menor do que os países vizinhos, não sendo o Imposto Sobre Grandes Fortunas, o possível grande vilão dos eventos negativos na economia do país.

Vale salientar, que é possível criar mecanismos para coibir práticas evasivas como incentivos fiscais para investidores no país que contribuem com o desenvolvimento do Estado (MARTINS; MASSAÚ, 2021).

Além disso, os maiores causadores da fuga de capital, não são os tributos como muito se dissemina de forma falsa para impedir que impostos sobre riquezas sejam mantidos em sociedade, tendo em vista que existem outros fatores muito mais relevantes que influenciam diretamente nas vantagens de se investir em um país, tais como fatores políticos e econômicos. (HOPE; LIMBERG, 2020).

Pelo exposto e pelos dados colhidos pela experiência internacional, a adoção de um sistema tributário progressivo, onde os detentores de fortunas pagam mais impostos do que os mais pobres, não representa um ambiente necessariamente nocivo para investimentos e o crescimento da poupança interna, pois vários outros fatores políticos e econômicos influenciam muito mais, mas é certo que há o crescimento da desigualdade social e da concentração de renda caso seja extinguido impostos nesse sentido, preferindo-se onerar os mais pobres em benefício da classe mais rica.

De acordo com o sistema tributário brasileiro, imposto é o tributo que não possui destinação certa quanto aos seus recursos auferidos. Dessa forma, é difícil que possa ser assegurado que os proventos advindos das taxações sobre riquezas serão devidamente aplicados em políticas públicas de combate à pobreza ou à desconcentração de renda no país, não sendo possível garantir que o Imposto Sobre Grandes Fortunas, terá o condão de redistribuir riquezas em razão dessa construção (FIGUEIREDO, 2020).

Entretanto, a Constituição no Estado Democrático de Direito, possui um papel muito mais relevante do que o de outros tempos, pois na conjuntura atual, suas normas são constituídas de juridicidade, independentemente de que seja uma regra ou um princípio, e os administradores do Estado devem pautar suas ações conforme o determinado pela Constituição, sobretudo nos momentos que deverão decidir para onde o erário deve ser investido, sempre no estrito cumprimento das normas constitucionais.

Nessa perspectiva, embora o imposto seja um tributo cujos valores auferidos não possuam destinação direta para fomento de qualquer direito ou ato público, os recursos adquiridos através de qualquer imposto no Brasil, devem ser revertidos à concretização dos objetivos fundamentais do Estado brasileiro, quais sejam a erradicação da pobreza ou a diminuição da desigualdade social. O Imposto Sobre Grandes Fortunas, não seria tratado de forma diversa, pois embora os recursos advindos de sua fiscalização não possam ser investidos diretamente ao combate à concentração de renda no país, os

gestores do Estado deverão aplicá-los em políticas e atos públicos para consecução de tais objetivos (MARTINS; MASSAÚ, 2021).

Portanto, não há como negar que o Imposto Sobre Grandes Fortunas é um tributo muito importante para consolidação de um sistema tributário minimamente justo no Brasil. As críticas em torno de sua instituição, não podem lhe impedir de ser regulamentado, pois já houve tempo suficiente para discussão em relação ao modo de sua instituição para convergir numa lei complementar minimamente razoável, o que realmente falta é a vontade legislativa de cumprir com a determinação constitucional neste sentido.

### **4.3 Crescimento da concentração de riquezas e a limitação dos direitos no Brasil**

A Constituição Federal 1988, elencou diversos direitos básicos para que o cidadão brasileiro não fosse despido de recursos mínimos para afirmação de sua dignidade humana, restando ao Estado brasileiro o dever de garantir da melhor forma a consecução desses direitos por meio de políticas públicas financiadas por todos os meios de arrecadação possíveis, principalmente, através de impostos.

O Estado Democrático de Direito Contemporâneo, se distancia bastante do modelo de Estado liberal que ocasionou a crise mundial de 1929, pois a intervenção do Estado sobre o meio social se mostrou essencial para a saúde econômica do país, além de possibilitar a promoção do princípio da dignidade da pessoa humana por intermédio da atuação do ente público sobre o meio social. Entretanto, é essencial que o Estado possua recursos suficientes para alcançar seus objetivos (CHIEZA, 2020).

Nessa perspectiva, a instituição do Imposto Sobre Grandes Fortunas, não só é importante para a perpetuação de uma justiça fiscal ordenada pela Constituição Federal, mas ainda se torna urgente em tempos de pandemia, visto que há necessidade do largo investimento público sobre componentes de enfrentamento à Covid-19. A pandemia reforçou ao mundo a importância do intervencionismo estatal sobre a vida privada. O Estado possui o poder necessário para realizar atos de contenção à proliferação de uma doença de âmbito nacional, bem como abrigar os desamparados desprezados pela iniciativa privada e com isso salvar vidas. Portanto, toda forma de arrecadação no ambiente pandêmico, significa a promoção às políticas públicas para salvar vidas (CHIEZA, 2020).

Em especial, o Brasil é um Estado que necessita introduzir em seu sistema tributário impostos sobre patrimônio que afetem diretamente a extrema desigualdade social crescente do país, com o intuito de possibilitar uma possível desconcentração de riquezas nos moldes principiológicos da Constituição Federal de 1988. Impostos desta natureza, contribuem no monitoramento das riquezas do país para uma melhor dimensão da desigualdade social, resultando em benefícios mensuráveis para o Brasil, mesmo que

a arrecadação fiscal seja menor do que os recursos auferidos em relação a outros impostos (MORGAN; CARVALHO JUNIOR, 2021).

Observando-se países que desestimularam impostos diretos sobre patrimônio e riquezas, é possível constatar um aumento preocupante sobre dados de desigualdade social em relação direta à ausência ou diminuição da tributação sobre os mais ricos, além de se ter constatado que a progressão do agravamento da desigualdade social só tende a aumentar com o passar do tempo, desde o enfraquecimento deste tipo de tributo no país. Enquanto isso, não é possível concluir que manter esse tipo de tributo em funcionamento, pode resultar em retrações econômicas, pois dentre os países em análise, não houve mudança significativa em relação ao desenvolvimento do produto interno bruto do país, com ou sem a utilização de tributos sobre a riqueza (HOPE; LIMBERG, 2020).

A desigualdade social é um dos principais vilões da realidade social brasileira, tendo em vista que uma sociedade composta por pobres e miseráveis, inevitavelmente, possuirá aumento da criminalidade, alta taxa de mortalidade infantil e baixa expectativa de vida da população em geral, resultando em constantes violações à direitos fundamentais, sendo uma situação muito difícil de se reverter através da conjuntura fiscal em que o país se encontra (QUINTELA; SERGIO, 2018).

Apesar dos esforços do poder constituinte originário, que deixou claro a necessidade do Estado brasileiro em perquirir o combate à concentração de renda e a pobreza, a desigualdade social no país só tende a aumentar conforme passam os anos, sendo reflexo do emprego regressivo do sistema tributário nacional e o descumprimento dos princípios e objetivos fundamentais estampados na Constituição Federal de 1988. A concentração de renda continua alarmante no Brasil, a partir de dados colhidos no ano de 2019 pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística:

Em 2019, a parcela de 10% de pessoas com menores rendimentos domiciliares per capita percebia uma parcela de 0,8% do total de rendimentos. À metade da população brasileira correspondia 15,6% dos rendimentos observados, cabendo aos 10% com maiores rendimentos 42,9% de todo o rendimento recebido pelas pessoas em 2019 (IBGE, 2020, pg. 52).

Observa-se, que os dados preocupantes supracitados não puderam ter uma previsão de melhora para 2020 ou 2021 em razão da pandemia de Covid-19, que dificultou a vida do cidadão mais pobre, pois diversos tipos de labor não possuem a opção do trabalho a distância, e com os decretos municipais de suspensão do funcionamento do comércio e outras atividades, inúmeros brasileiros perderam temporariamente sua única fonte de sobrevivência. Nesse sentido, não há um quadro positivo para inversão dos dados apresentados no ano de 2019, pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística.

Embora a criação do Imposto Sobre Grandes Fortunas, não possa ser vinculado como a solução para esses problemas sociais, sua implementação significaria um importante reforço ao orçamento estatal, além de promover a justiça fiscal e um sistema tributário mais progressivo, que concretizam os princípios

básicos da Constituição, quais sejam: isonomia, capacidade contributiva, não confisco, além de adimplir com os objetivos fundamentais do artigo 3º da Constituição Federal de 1988.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A relação entre direitos fundamentais com o orçamento do Estado é estreita, visto que sem o erário suficiente para garantir os direitos, aos quais o Estado se compromete a conferir, a dignidade da pessoa humana resta violada. Tanto os direitos positivos quanto os negativos demandam substancial recurso, cabendo ao Estado auferir renda nos moldes da Constituição para concretizá-los.

No primeiro tópico desenvolvido neste estudo, confirmou-se que a teoria da reserva do possível não livra o Estado de resguardar direitos fundamentais, apenas afirma a necessidade de orçamento público para a mais ampla cobertura desses importantes direitos. Entretanto, para que seja possível a mais ampla distribuição de direitos sociais, o Estado deve buscar recolher orçamento suficiente para oferecer serviços públicos eficazes.

Não é coerente o planejamento fiscal do Estado que objetiva erradicar a pobreza e diminuir a desigualdade social, priorizar a cobrança de impostos sobre o consumo como o imposto sobre circulação de mercadorias ou o imposto sobre produtos industrializados, que recaem indiretamente aos mais pobres, ao invés de estimular a cobrança de tributos direcionados aos mais ricos, como o imposto sobre grandes fortunas, que não afeta nem diretamente e nem indiretamente as classes mais carentes do país.

Logo, em homenagem aos princípios tributários da capacidade contributiva e do mínimo existencial, resguardados pelo ordenamento jurídico brasileiro, a preponderância dos impostos patrimoniais, devem ser uma prioridade no sistema tributário nacional, com o fito de garantir a melhor justiça fiscal, recolhendo recursos daqueles que mais podem contribuir e atenuando a cobrança tributária em relação àqueles que mais dependem de serviços públicos para manter uma vida digna.

Diante do exposto no segundo tópico, verificou-se a importância da implementação dos impostos patrimoniais em diferentes situações tributárias em países vizinhos ao Brasil como o Uruguai e a Argentina, bem como em relação a países europeus como a França e a Suíça. Na experiência francesa, existiram inquestionáveis benefícios, sendo tratado simbolicamente como instrumento de combate à concentração de riquezas do país, até que foi gravemente modificado no governo Emmanuel Macron em 2018, reduzindo bastante a receita do orçamento francês.

Enquanto isso, na experiência suíça, pôde-se inferir que a organização de um importante tributo patrimonial deve ser perpetuado, obrigando-se ao Estado superar prováveis obstáculos em prol do sistema tributário progressista. Sendo exemplificado quando, com o intuito de evitar transferências

intradomiciliares, o governo suíço calcula o imposto sobre o patrimônio total familiar, assegurando assim uma estimativa mais real da renda total de determinada família.

Nesta mesma linha de raciocínio, a Argentina preserva o imposto sobre patrimônio com alíquotas progressivas, objetivando onerar os mais ricos em detrimento aos menos afortunados, efeito este que o imposto sobre grandes fortunas propõe realizar na realidade brasileira. Já a experiência uruguaia demonstrou que o imposto patrimonial possui um objetivo precípua de combate à desigualdade social, sendo considerado mais relevante tal objetivo até do que a renda arrecada devido a este imposto.

O terceiro tópico descrito neste artigo, avaliou a importância de dar eficácia ao Imposto Sobre Grandes Fortunas no Brasil. É certo que em razão da supremacia da Constituição Brasileira de 1988, o artigo 153, VII, confere o dever ao poder constituinte derivado de complementar e regular o imposto em estudo, não havendo justificativa para tamanho atraso e desídia que ocorre há mais de três décadas de vigência da Carta Magna.

Explorou-se diversos projetos de lei complementares que objetivaram regular o Imposto Sobre Grandes Fortunas, mas que até hoje, nenhum foi aprovado, a despeito de várias discussões de tal assunto.

O Estado brasileiro, continua a desamparar inúmeros brasileiros, despidos de seus direitos fundamentais, e, para reverter tal cenário é imprescindível modificar o sistema tributário regressivo a que lhe é atribuído, sobretudo com a implementação do Imposto Sobre Grandes Fortunas com alíquotas progressivas, isso porque além de representar novos recursos para o orçamento público, haverá a valorização de impostos patrimoniais, diminuindo a relevância dos impostos sobre o consumo, que afetam intensamente os mais pobres.

Em virtude dos fatos mencionados, as críticas feitas pela doutrina que foram explanadas no presente trabalho em relação a possível vigência do Imposto Sobre Grandes Fortunas no Brasil, não se sustentam devido tanto a experiência internacional supervisionada com tributos similares que objetivam onerar principalmente os mais ricos, quanto em relação ao embasamento teórico fundado em diversos autores que concluem a respeito de reflexos benéficos desse tipo de tributo no desenvolvimento da sociedade.

Por fim, depreende-se que a cobrança de tributos da forma mais justa e equânime no Brasil, pode ser melhor alcançada por intermédio do Imposto Sobre Grandes Fortunas, visto que a cobrança de impostos sobre a sociedade é requisito indispensável para auferir orçamento estatal suficiente com o objetivo de promover direitos fundamentais a partir de políticas públicas e serviços sociais. O tributo supracitado, promete recolher recursos sem qualquer esforço dos mais pobres, havendo eficiente combate à erradicação da pobreza e desigualdade social por meio de efeitos indiretos do tributo.

## 6 REFERÊNCIAS

BARRERA, Claudia Fabiana; SOTELO, Marisa Paola. **TFPP: análisis del proyecto de la reforma tributaria en argentina 2020-2021. Análisis del Proyecto de la Reforma Tributaria en Argentina 2020-2021.** 2021. Disponível em: <http://ri.unsam.edu.ar/bitstream/123456789/1457/1/TFPP%20EEN%202021%20BCF-SMP.pdf>. Acesso em: 26 jun. 2021.

BISINELLI, Giovana Rangel. **A tributação como forma de redistribuição de renda: uma análise do IGF.** 2017. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/62064/a-tributacao-como-forma-de-redistribuicao-de-renda-uma-analise-acerca-do-igf>. Acesso em: 20 jun. 2021.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**, de 05.10.1988. Brasília, 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: 19 jun. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário com Agravo: ARE 845337.** Relator: Ministra Rosa Weber., 23 de maio de 2014. DJ: 17/11/2014. Fonte: JusBrasil. Disponível em: <https://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/25322993/recurso-extraordinario-com-agravo-are-845337-sp-stf>. Acesso em: 30 jun. 2021.

CATARINO, João Ricardo; CAVALCANTE, Denise Lucena. **Imposto sobre as grandes fortunas: estudo luso-brasileiro acerca da sua admissibilidade.** NOMOS - Revista do Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, v.37, n.1, p. 371-396, jan./jun., 2017.

CHARÃO, Daniel Lacerda. **Reserva do possível: a falta de recursos financeiros do estado é justificativa para a não implementação do direito à saúde?** 2019. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/74050/reserva-do-possivel-a-falta-de-recursos-financeiros-do-estado-e-justificativa-para-a-naoimplementacao-do-direito-a-saude>. Acesso em: 23 maio. 2021.

CHIEZA, R Rosa Ângela. **A metamorfose do Estado e a Covid-2019: o que esperar?** 2020. Disponível em: <https://www.lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/213885/001116982.pdf?sequence=1>. Acesso em: 05 jul. 2021.

CONCEIÇÃO, João Batista Santos; AVILA, Róber Iturriet. **Estrutura tributária brasileira em perspectiva internacional.** 2021. Disponível em: [https://enep.sep.org.br/uploads/1727\\_1615845823\\_sep\\_2021\\_-\\_com\\_ID\\_pdf\\_ide.pdf](https://enep.sep.org.br/uploads/1727_1615845823_sep_2021_-_com_ID_pdf_ide.pdf). Acesso em: 06 jul. 2021.

BRASIL. Portal Câmara dos Deputados. Câmara dos Deputados. **PL 384/2021.** 2021. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2269979>. Acesso em: 07 jul. 2021.

FERREIRA, Francisco Gilney Bezerra de Carvalho; OLIVEIRA, Claudio Ladeira. **O orçamento público no Estado constitucional democrático e a deficiência crônica na gestão das finanças públicas no Brasil.** Sequência: Estudos Jurídicos e Políticos, [S.L.], v. 38, n. 76, p. 183, 20 set. 2017. Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). <http://dx.doi.org/10.5007/2177-7055.2017v38n76p183>.

FIGUEIREDO, Laura de Oliveira Mello. **O Imposto Sobre Grandes Fortunas**: reflexões acerca dos limites do poder de tributar do estado e o dever fundamental de pagar tributos. 2020. 190 f. Tese (Doutorado) - Curso de Filosofia, Pucrs, Porto Alegre, 2020. Cap. 2 e 3.

HAUQUE, Sergio Miguel; HAUQUE, Santiago Miguel. **La progresividad tributaria em el impuesto sobre los bienes personales en Argentina**. Revista de La Facultad de Ciencias Economicas, Argentina, v. 24, n. 1, p. 15-31, jun. 2020.

HOLMES, Stephen; SUNSTEIN, CassR. **Por que a liberdade depende dos impostos**. São Paulo: Wmf Martins Fontes Ltda, 2019.

HOPE, David; LIMBERG, Julian. **The economic consequences of major tax cuts for the rich**. London School of Economics and Political Science. Londres, dez. 2020. Disponível em: [https://eprints.lse.ac.uk/107919/1/Hope\\_economic\\_consequences\\_of\\_major\\_tax\\_cuts\\_published.pdf](https://eprints.lse.ac.uk/107919/1/Hope_economic_consequences_of_major_tax_cuts_published.pdf). Acesso em 07 de julho de 2021.

IBGE, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Síntese de indicadores sociais**: uma análise das condições de vida da população brasileira. Rio de Janeiro: Ibge, 2020. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101760.pdf>. Acesso em: 30 jun. 2021.

KEYNES, John Maynard. **Teoria Geral do Emprego, do juro, e da moeda**. São Paulo: Saraiva, 2012.

MALDONADO, Viviane Nóbrega. **O Poder Judiciário e o princípio da reserva do possível**. Cadernos Jurídicos da Escola Paulista da Magistratura, São Paulo, v. 40, n. 24, p. 189-212, abr./jun. 2015.

MAMEDE, Aline Ribeiro. **A função social do imposto sobre grandes fortunas Mamede, Aline Ribeiro**. Curitiba: Editora Appris, 2018.

MARTINS, Leonardo (org.). **Cinquenta Anos de Jurisprudência do Tribunal Constitucional Federal Alemão**. Berlin: Konrad-Adenauer-Stiftung E.V., 2005.

MARTINS, Henrique Posser; Massau, Guilherme Camargo. **O imposto sobre grandes fortunas e a constituição dirigente durante a pandemia**. Revista Culturas Jurídicas, Niterói, v. 8, n. 19, p. 297-317, abr. 2021. Disponível em: <https://periodicos.uff.br/culturasjuridicas/article/view/47437/29164>. Acesso em: 29 jun. 2021.

MORGAN, Marc; CARVALHO JUNIOR, Pedro. **Taxingwealth**: general principles, international perspectives and lessons for Brazil. 2021. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rep/a/jbJDF7pfxY6kcg5sGYMtRGN/?lang=en#>. Acesso em: 21 jun. 2021.

OLIVEIRA, Antônio Furtado de. **A Progressividade do Imposto de Renda**: um instrumento de redistribuição de rendas e redução das desigualdades sociais. Crato: Dialética, 2020.

QUINTELA, Guilherme Camargos; SERGIO, Samille Rodrigues. **O imposto sobre grandes fortunas como instrumento de redução das desigualdades sociais e regionais**: uma análise com base no princípio da solidariedade federativa / the great fortune tax as an instrument for the reduction of social and regional inequalities. Revista de Finanças Públicas, Tributação e Desenvolvimento, [s.l.], v. 6, n. 7, p.33-68, 19 dez. 2018. Universidade de Estado do Rio de Janeiro. <http://dx.doi.org/10.12957/rfptd.2018.37077>.

BRASIL. Senado Federal. **Projeto de Lei Complementar nº 101, de 2021**. 2021. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/149004>. Acesso em: 07 jul. 2021.

SINDIFISCO. **Carta aberta | tributar os ricos para enfrentar a crise**. 2020. Disponível em: <https://www.sindifisco.org.br/leitura/5987/cartaabertatributarosricosparaenfrentaracrise>. Acesso em: 30 jun. 2021.

**CRISE DE GOVERNABILIDADE NO CONTEXTO NEOLIBERAL BRASILEIRO NOS ÚLTIMOS 30 ANOS****GOVERNANCE CRISIS IN THE BRAZILIAN NEOLIBERAL CONTEXT IN THE LAST 30 YEARS**

Amélia Maciel<sup>1</sup>  
Francisco Sousa<sup>2</sup>

**RESUMO**

Desde os anos 1970 o capitalismo tem passado por grandes transformações no seu padrão de acumulação, isto é, do keynesianismo/fordismo para o neoliberal. No Brasil, isso provocou uma mudança no regime político, passando pela ditadura civil militar ao regime democrático, processo consolidado a partir da Constituição Federal de 1988. Mais fortemente a partir dos anos 90, o Estado brasileiro tem passado por transformações em suas funções, notadamente pela transferência de atividades do setor público para o privado. Este artigo faz uma abordagem panorâmica destas transformações, em seus aspectos econômicos e políticos, internacionalmente, mas fundamentalmente nacionalmente. Assim, são analisadas as implicações da mudança do regime de acumulação neoliberal no modo de regulamentação político, relacionando crise econômica e crise de governabilidade. Num primeiro momento são estudadas estas transformações no plano internacional. Em seguida, é observado como este processo ocorreu no Brasil. Após esta abordagem, concluímos relacionando os impactos da crise social com a crise democrática, resgatando os constitucionalistas brasileiros Paulo Bonavides e José Afonso da Silva. A metodologia aplicada é a revisão bibliográfica, pesquisa documental, envolvendo as transformações legais, institucionais, bem como são levantados dados sobre a conjuntura econômica nacional.

**PALAVRAS-CHAVE:**

Acumulação Capitalista, Crise Política, Reforma do Estado.

**ABSTRACT**

Since the 1970s, capitalism has undergone major transformations in its accumulation pattern, that is, from Keynesianism/Fordism to neoliberalism. In Brazil, this caused a change in the political regime, from the civil military dictatorship to the democratic regime, a process consolidated from the Federal Constitution of 1988. More strongly from the 1990s, the Brazilian State has undergone transformations in its functions, notably by transferring activities from the public to the private sector. This article makes a panoramic approach of these transformations, in their economic and political aspects, internationally, but fundamentally nationally. Thus, the implications of changing the neoliberal accumulation regime in the way of political regulation are analyzed, relating to the economic crisis and governability crisis. Initially, these transformations are studied at the international level. Then, it is analyzed how this process took place in Brazil. After this approach, we conclude by relating the impacts of the social crisis with the democratic crisis, rescuing the Brazilian constitutionalists Paulo Bonavides and José Afonso da Silva. The methodology applied is the bibliographical review, documental research, involving legal and institutional changes, as well as data on the national economic situation.

**KEYWORDS:** Capitalist Accumulation, Political Crisis, State Reform.

\*Artigo recebido em 24/09/2021 e aprovado em 08/04/2022

<sup>1</sup> Graduada em Direito pela Universidade Regional do Cariri (URCA), mestra em Filosofia pela Universidade Federal do Ceará (UFC) e doutora em Direito pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ). Professora de Direito na Universidade Estadual do Piauí (UESPI). E-mail: amsterdam17@yahoo.com.br

<sup>2</sup> Mestre em Geografia pela Universidade Estadual do Ceará – UECE. E-mail: maciel.amelia@posgraduacao.uerj.br

## 1 INTRODUÇÃO

O presente artigo é fruto das leituras feitas a partir do Grupo de Pesquisa Institucional I: Capitalismo e Democracia, do Programa de Pós-graduação em Direito da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ) e do grupo de estudos “Neoliberalismo no Brasil, um balanço crítico”, organizado pelo Centro de Estudos do Trabalho e Ontologia do Ser Social (CETROS) da Universidade do Estado do Ceará (UECE). Ambos analisaram as transformações políticas provocadas pelo ingresso do novo regime de acumulação capitalista, o neoliberal no Brasil. Nosso objetivo foi analisar os impactos da reorganização produtiva do capital no Estado brasileiro a partir das transformações no setor produtivo e as repercussões na legislação e relação do Estado com a sociedade.

Nossa leitura foi realizada mostrando o processo de transformação pelo qual o Estado passa com as transformações das relações econômicas de produção, isto é, seus impactos na política, com a promulgação de novas legislações regulatórias da questão social e trabalhista. Num primeiro momento foi feita uma análise geral sobre as transformações provocadas pelo regime de acumulação neoliberal e seu modo de regulamentação. Neste momento, relacionamos a crise capitalista de sobreacumulação da década de 1970 com a crise democrática. Percebemos que a crise fiscal, decorrente da crise econômica, bem como as mudanças do modo de regulamentação neoliberal, afligi a legitimidade dos governos, na medida em que estes abandonam as políticas de *Welfare*. Em seguida, voltamos nossa análise às transformações no Brasil, a partir da disputa pelo perfil de acumulação na constituinte de 1988, com foco nas mudanças econômicas e políticas de Temer e Bolsonaro. Por fim, relacionamos os impactos da crise social com a crise democrática, com os aportes teóricos dos constitucionalistas Paulo Bonavides e José Afonso da Silva.

A metodologia aplicada é a revisão bibliográfica, pesquisa documental, envolvendo as transformações legais, institucionais, bem como são levantados dados sobre a conjuntura econômica nacional.

## 2 CRISE NO PADRÃO DE ACUMULAÇÃO: DO FORDISMO AO NEOLIBERALISMO

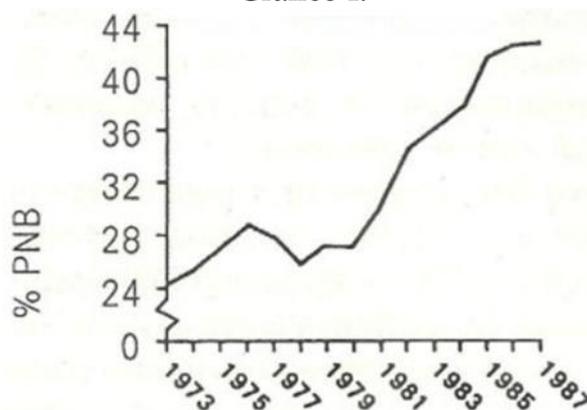
Depois de um longo período de alta produtividade e lucratividade, conhecido como como época de ouro ou tempo glorioso, possibilitado pelo regime fordista/keynesiano de acumulação, bem como pelo contexto da reconstrução pós guerras mundiais, retorna a queda da taxa de produtividade e de lucratividade. A saturação da economia passou a ser visível em 1966 (HARVEY, 1992). A partir da década de 1970, a acumulação de capital iniciou um processo de mudança na exploração do trabalho e da

produção, tecnologias, marketing, hábitos de consumo, mobilidade geográfica e perfis de poder político e econômico caracterizada de neoliberal (HARVEY, 1992). A queda da taxa de lucratividade e de produtividade impactou negativamente o mundo do trabalho. O desemprego volta a ser um problema que não será superado com o novo regime de acumulação neoliberal e a retirada das proteções legais trabalhistas, mas agravado, conforme veremos mais adiante.

Do ponto de vista do Estado, ela refletiu na sua arrecadação. Neste contexto de crise, o argumento defendido era que, caso a tributação fosse mantida no mesmo nível, aumentaria significativamente o risco de agonizar ainda mais o sistema econômico, aprofundar a queda da taxa de lucratividade e produtividade, aumentando o desemprego. Em outras palavras, é o início da crise fiscal, a partir de 1966, na época também chamada de problema fiscal, sentido inicialmente pelos Estados Unidos (HARVEY, 1992). Assim, desenvolveu-se a queda de tributação, impactando as condições materiais de fomento das políticas sociais.

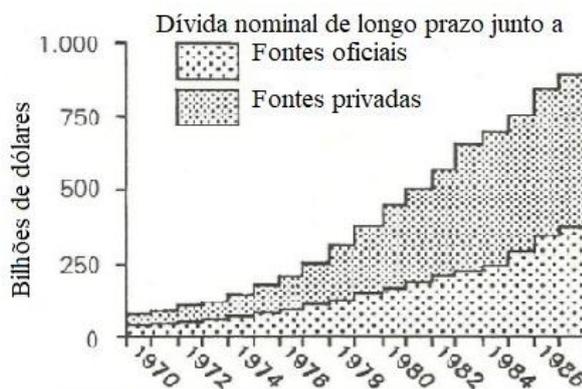
A queda da taxa de lucros afetou, então, as bases de arrecadação do Estado. A crise fiscal desencadeou a destruição das bases de arrecadação necessárias para a existência do bem-estar social e da legitimação do Estado. O Estado de bem-estar social, agora, tinha uma séria dificuldade de atender as suas ofertas de legitimidade do Estado, através de políticas públicas, políticas sociais e direitos sociais. David Harvey (1992, p. 194) comprova, em seu livro *A condição pós moderna*, o aumento da dívida federal dos Estados Unidos da América no período entre 1973 e 1987, com base em dados do Departamento de Comércio de Diretoria da Reserva Federal dos Estados Unidos da América, bem como o crescimento da dívida dos países menos desenvolvidos entre 1970 à 1987, tendo como fonte as tabelas de dívidas do Banco Mundial, conforme os gráficos a seguir:

Gráfico 1:



Fonte: Departamento de Comércio de Diretoria da Reserva Federal dos Estados Unidos da América

Gráfico 2:



Fonte: Tabelas de Dívidas do Banco Mundial

Segundo Harvey (1992), seguindo a Escola da Regulamentação (AGLIETTA, 1979; LIPIETZ, 1986; BOYER, 1986), cada regime de acumulação, para estabilizar por um longo período as transformações sobre a alocação do produto líquido entre consumo e acumulação, necessita transformar as condições de produção, de reprodução de assalariados, bem como normas, hábitos, leis, redes de regulamentação de forma a conferir unidade entre o esquema de acumulação e os comportamentos individuais. O modo de regulamentação é o conjunto de regras e processos sociais do regime de acumulação (LIPIETZ, 1986, p. 19). Então, o regime de acumulação neoliberal implicou num novo modo de regulamentação. Assim, a partir de 1979, por iniciativa de Margaret Thatcher, em união com Reagan, o Estado foi reorientado ao abandono da busca do bem-estar social e a apoiar outras formas de acumulação de capital além da extração do mais-valor, através das expropriações, espoliações ou acumulação por despossessão para entregar ao capital sobreacumulado novos campos de atividade lucrativa (HARVEY, 2005, p. 157).

The IMF and the World Bank changed their policy frameworks almost overnight, and within a few years neoliberal doctrine had made a very short and victorious march through the institutions to dominate policy, first in the Anglo-America world but subsequently throughout much of the rest of Europe and world (HARVEY, 2005, p. 158).<sup>3</sup>

O mantra do movimento neoliberal são a privatização e a liberalização do mercado. Sua estratégia econômica é a exaltação do mercado, da livre concorrência e a livre iniciativa privada, rechaçando a intervenção estatal, a defesa da superioridade do mercado sobre o Estado (CARINHATO, 2008). Deste modo, com a entrada deste novo regime de acumulação de capital, ativos de propriedade do Estado, bens e serviços destinados ao uso partilhado da população estão sendo paulatinamente entregues aos circuitos de acumulação do capital, para que este possa especular e lucrar com eles. Os

<sup>3</sup> Tradução dos autores: O FMI e o Banco Mundial mudaram suas estruturas políticas quase da noite para o dia, e em poucos anos a doutrina neoliberal fez uma marcha muito curta e vitoriosa através das instituições para dominar a política, primeiro no mundo anglo-americano, mas posteriormente em grande parte do resto da Europa e mundo.

direitos sociais de bem-estar passaram a ser novos campos abertos de atividade lucrativa para que, ao menos imediatamente, retardar o problema da sobreacumulação<sup>4</sup> de capital (HARVEY, 2005, p. 158).

É notável que na história das sucessivas crises do capitalismo, tendo em vista a tendência do modo de produção capitalista acumular excedente de capital e força de trabalho superior a sua capacidade (MARX, 2008), são fomentados expedientes para superar os excessos de capital sobreacumulado e trabalho desempregado. Um destes expedientes é a repetição da assim chamada acumulação primitiva (MARX, 2013; LUXEMBURGO, 1970), atualmente conhecida como acumulação por espoliação ou despossessão por suas novas feições (HARVEY, 2005). A acumulação capitalista, notadamente para dar vazão à crise de acumulação, não fica restrita à sua forma puramente econômica, isto é, a extração de mais valor. Aqui, reinam como formas a paz, propriedade e igualdade “e era mister a dialética afiada de uma análise científica para descobrir como, na acumulação, o direito de propriedade converte-se na apropriação da propriedade alheia, a troca de mercadorias em exploração, a igualdade em dominação de classe” (LUXEMBURGO, 1970, p. 398). Na outra forma de acumulação aparecem sem dissimulação a violência, a trapaça, a opressão, a rapina e o poder político é despudoradamente o veículo do processo econômico. Conforme Guilherme Leite Gonçalves (2017), a tomada de espaços não-mercantilizados ocorre por diversos mecanismos, inclusive pela violência jurídica explícita e prescrição expressa da desigualdade pelo direito.

A acumulação capitalista no contexto do regime neoliberal, pressionada pela crise de sobreacumulação, busca nas privatizações de bens, serviços e direitos um conjunto de ativos a custo baixos, ou até a zero custo, para dar-lhes uso lucrativo. Assim, por exemplo, a saúde, educação, segurança, etc., deixam de ser direitos sociais para tornarem-se mercadorias. Aprofunda-se o processo de acumulação através da expropriação de bens, recursos, serviços e direitos coletivos, bem como foi aprimorado. Atualmente o sistema de crédito e o capital financeiro desempenham um papel mais forte. Vultosas fontes de predação, fraude e roubo dos recursos públicos. As características centrais do capitalismo contemporâneo são as valorizações fraudulentas de ações, dissimulados conluíus de enriquecimento imediato, majoração arbitrária de encargos de dívida que aprisionam populações inteiras, inclusive nos países de capitalismo mais avançado, fraudes corporativas e desvios de fundos, dilapidação de recursos de fundo de pensão e sua ruína por colapso de ações e corporações decorrentes de manipulação do crédito e das ações (HARVEY, 2005). No Brasil, “o fundo público é apropriado pelo capital rentista, por meio de mecanismos estruturados pelo próprio Estado em detrimento de sua utilização para as políticas sociais” (SEKI, 2018). É evidente a subordinação dos Estados e Governos ao capital financeiro.

---

<sup>4</sup> Crise de sobreacumulação é uma situação em que há excedente de capital ocioso, ou seja, sem espaço para investir lucrativamente, geralmente acompanhado por excedente de trabalho, isto é, grande desemprego, e crise de subconsumo.

As transformações provocadas pelo neoliberalismo fracassaram em cumprir sua promessa de retomada do crescimento econômico. Embora tenha conseguido frear por um tempo o aumento da inflação, o ajuste fiscal levou a décadas de estagnação econômica, acarretando o aumento do desemprego e dos índices de pobreza (PEREIRA, 2011). Consequentemente, o Estado se depara a uma situação de maior demanda por políticas sociais tendo em vista a ascensão do desemprego e piora das condições de vida da população. Porém, a crise fiscal impossibilita o Estado de atender tais demandas. Contrariando os anseios e necessidades da população, em 2016, o Estado brasileiro promulgou a Emenda Constitucional 95, que limita os gastos públicos por 20 anos para liberar os recursos públicos para o setor financeiro. Por outro lado, o não atendimento de uma demanda social geralmente traz consigo o surgimento ou aprofundamento de outro problema social. Por exemplo, a falta de saneamento básico inevitavelmente vai se transformar em problema de saúde pública. O desemprego, a falta de escolas, falta de oportunidade e de assistência social levam ao aumento da criminalidade. Em conjunto, o acréscimo das necessidades por demanda social, incrementam a insatisfação social. Toda esta situação, por sua vez, amplia cada vez mais a desconfiança no sistema político como mecanismo capaz de oferecer respostas aos problemas sociais. A crise econômica neoliberal traz consigo a crise da democracia atual.

### **3 A DISPUTA PELA CONSTITUINTE E OS GOVERNOS NEOLIBERAIS**

A crise de acumulação fordista keynesiana, que predominou no Brasil até meados dos anos 1980, gerou dificuldades para o regime cívico militar continuar a sua hegemonia no poder político estatal. Esse processo acabou gerando fissuras internas sobre a manutenção do regime, reorganizando setores da burguesia que passaram a pressionar por uma transição democrática. O objetivo era adequar o Estado ao novo padrão de acumulação nascente.

Em seu estudo sobre as organizações de classe da burguesia brasileira, Casemiro (2016, p. 24) esboça como as frações das classes dominantes elaboraram, a partir de seus intelectuais coletivos, as estratégias de ação para a reconfiguração do Estado brasileiro. Neste longo estudo, ele analisa as organizações da sociedade civil, de orientação de direita, como a Câmara de Estudos e Debates Econômicos e Sociais (CEDES), Grupo de Mobilização Permanente (GMP), em alternativa à atuação da FIESP nos debates da constituinte, Confederação Nacional das Instituições Financeiras (CNF), Associação Brasileira de Defesa da Democracia (ABDD), de composição militar, União Democrática Ruralista (UDR), o aparelho de ação política dos latifundiários, etc. Para o autor, essas instituições atuavam como uma atualização dos mecanismos de dominação de classe. Expressavam, portanto, os interesses gerais da burguesia no controle do Estado brasileiro num momento de ascensão do movimento sindical a popular.

O principal palco da disputa intra burguesa, que atuava com suas organizações sindicais e patronais, emergiu dos escombros do antigo padrão de acumulação. O Brasil acompanhou a guinada neoliberal, que tinha como principais expoentes internacionais os governos neoliberais do americano Ronald Reagan e britânico com Margaret Thatcher. Essa disputa acontecia tanto na esfera da ideologia quanto em ações práticas em torno da configuração do Estado. A Constituinte de 1988 foi importante espaço de disputa entre as políticas de bem-estar social, de tendência fordista keynesiana, e as neoliberais.

Ainda segundo o autor, o principal aparelho privado de hegemonia dos anos 1980 foi o Movimento Cívico de Recuperação Nacional (MCRN), que representava os:

distintos setores do empresariado e grupos mais conservadores ligados ao exército e latifundiários, ampliando suas bases de construção do consenso, agrupando sob sua plataforma político-ideológica desde militares, grandes empresários, grupos sindicais, assim como a força persuasiva da grande mídia nacional (CASEMIRO, 2016. p. 100).

Esse movimento formou a base de apoio de candidaturas que mais tarde concorreriam à presidência da república na eleição de 1989. De modo que, independente do candidato vitorioso, o setor do empresariado estaria com seus interesses gerais representados no novo governo. Da primeira eleição democrática livre após a ditadura, nasceu o governo de Fernando Collor de Mello (1990 - 1992) de orientação neoliberal. O governo Collor foi eleito tendo como meta principal o controle da inflação, mas foi com o Plano Nacional de Desestatização (PND), instituído pela MP 155/90, que este governo materializa um reordenamento das funções do Estado através da transferência de atividades do setor público para o setor privado, o PND não foi concluído em função do seu impedimento.

O governo de Fernando Henrique Cardoso, (FHC) que sucedeu o governo Collor, vai pôr em prática os objetivos iniciais traçados por aquele: controle da inflação, através do Plano Real, posteriormente com o famoso tripé macroeconômico (câmbio flutuante, meta de inflação e meta fiscal) e de desestatização. Uma das marcas desse governo foi a mudança na configuração do Estado que passou de Estado interventor para regulador. Com a inflação controlada e paridade dólar/real no primeiro mandato, FHC conseguiu sua reeleição e o Plano Real cumpriu o papel da estabilização macroeconômica.

No contexto internacional o Brasil consolidava a sua especialização dentro das economias no mundo. Passamos a nos especializar em exportar produtos do setor primário, demandados pelo mercado externo, em especial os gêneros agrícolas, como soja, milho e proteína animal. Essa especialização tem sido a responsável por provocar a desindustrialização da economia brasileira e, conseqüentemente, aumentar o desemprego.

O governo de FHC (1995 – 2002) foi marcadamente um governo de orientação neoliberal, promoveu ampla reforma do estado no que diz respeito às suas atribuições. Fernando Henrique, é um dos elaboradores de uma vertente da Teoria da Dependência. Em sua proposição, afirmava que seria

possível os países de capitalismo periférico superarem o atraso econômico e desigualdades internas se associando à lógica do sistema mundial capitalista. A via para esse caminho seria os planos liberalizantes. Contudo sua tese não foi confirmada. Ao contrário, o Brasil aprofundou a dependência sob seu governo.

#### 4 OS GOVERNOS NACIONAL DESENVOLVIMENTISTAS

O contexto de reformas neoliberais no mundo, no entanto, não resolveu o problema das crises do capitalismo. Muito pelo contrário, estas se tornaram mais frequentes e com mais intensidade. A promessa de que a regulação do mercado resolveria os problemas de oferta de emprego e melhoria dos serviços ruiu. Com isso, os anos 1990 e os governos neoliberais geraram aumento de revoltas e descontentamento social, provocando uma inflexão na composição dos governos no final da década nos países da América Latina. É nesse contexto que chegou ao poder do estado o Partido dos Trabalhadores (PT) e seu principal líder, Luiz Inácio Lula da Silva. O que marcou de modo geral os governos petistas foi a distribuição de renda e aumento do poder de compra de parcelas significativas dos trabalhadores (COSTA, 2020). O ascenso do principal líder do movimento sindical e popular desde a redemocratização, o Lulismo, caracterizado pelo amplo apoio de massas, foi fruto de um conjunto de fatores como a distribuição de renda, aumento do poder de compra e retirada de uma parcela da população da extrema pobreza. Alguns autores caracterizaram esse fenômeno como neopopulismo, em função da grande capacidade de arregimentar parte significativa da população para as disputas no campo eleitoral.

Lula, no entanto, reunia as condições para arregimentar as massas, como o manejo da psicologia social, pelo fato de ter sido um retirante do Nordeste, oriundo da classe trabalhadora, sindicalista, que conseguiu chegar à Presidência do Brasil. Também passou a imagem de um governo pacífico, defensor da política de desenvolvimento social com distribuição de renda, muito embora até hoje muitos autores discordam da ideia de que ainda é possível desenvolvimento nacional na economia globalizada. É muito importante lembrar que, do ponto de vista econômico, os governos petistas podem ser considerados como de continuidade aos governos FHC, pois assim como aquele, mantiveram o tripé macroeconômico.

Convém destacar que não foi um puro continuísmo da política econômica diante da reconfiguração que passava o Estado brasileiro. O governo ampliou os investimentos, principalmente em infraestrutura, cujo principal programa era o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), expansão de crédito e aumento real do salário-mínimo, promovendo o aumento do poder de compra e consumo das classes trabalhadoras, bem como a transferência de renda, reduzindo o quadro de extrema pobreza.

Esse protagonismo do Estado em investimentos em infraestrutura tem sido chamado na literatura especializada de neodesenvolvimentismo<sup>5</sup>.

O neodesenvolvimentismo petista foi possível, entre outros fatores, mas principalmente, pelo contexto favorável da política econômica externa. Aumento das exportações e elevação do preço das commodities no mercado internacional promoveram a ampliação da balança comercial favorável. Além disso, o BNDES jogou papel decisivo no financiamento de certos grupos econômicos nacionais, que estavam à frente dessas exportações, como as grandes construtoras nacionais e empresas do ramo de proteína animal. Outra marca dos governos petistas foi a conciliação de classes materializada através do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social, nos quais setores do empresariado foram chamados para participar da elaboração das políticas do governo junto com setores populares.

A estabilidade e o crescimento econômico dos dois primeiros mandatos do governo petista abafaram as crises no interior do Estado, o que conferiu alta popularidade a Lula, a ponto de fazer sua sucessora, a ex-ministra das Minas e Energia Dilma Rousseff. Ela, ao revés, especialmente em seu segundo mandato, teve que administrar os desdobramentos da maior crise financeira do capitalismo moderno em 2008/2009.

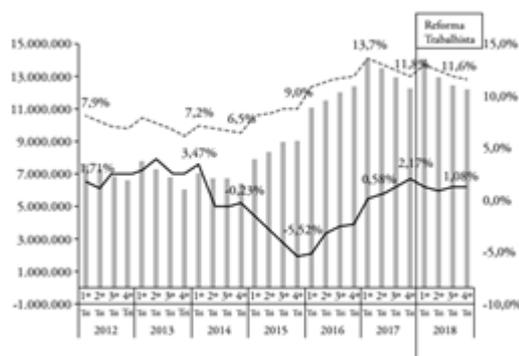
A estabilidade econômica e seus desdobramentos na política, só foi possível por conta do intenso fluxo de mercadorias com a China, que se tornou o principal parceiro econômico do Brasil e minimizou os efeitos de diminuição das exportações. Também houve a atuação do estado no fomento ao crescimento do mercado interno com a valorização do salário-mínimo, políticas sociais, aumento da oferta de crédito e subsídios a setores industriais fizeram parecer que o estado contornou rapidamente a crise.

Porém, as manifestações sociais de junho de 2013, explicitaram o descontentamento de amplas parcelas da população com os governos em geral, as reivindicações focaram em melhorias de serviços básicos como transporte, saúde e educação, mas por terem sido capturadas pela imprensa no direcionamento ao governo central, acabou criando as bases para o processo de impedimento que ocorreu em 2016. A Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PNADC) do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) demonstra os impactos econômicos no segundo mandato de Dilma:

### Gráfico 3:

---

<sup>5</sup> Para mais informações sobre neodesenvolvimentismo petista, ver: CASTELO, Rodrigo. O novo desenvolvimentismo e a decadência ideológica do pensamento econômico brasileiro. *Serv. Soc. Soc.*, São Paulo, n. 112, p. 613-636, Dec. 2012. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0101-66282012000400002&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-66282012000400002&lng=en&nrm=iso). Acesso em 10 ago. 2020. <http://dx.doi.org/10.1590/S0101-66282012000400002>.



Fonte: Microdados PNADCT IBGE

O desenvolvimento da crise econômica e institucional foi decisivo para o aumento do descontentamento de parcela significativa da população com o governo. Os protestos de rua, que começaram em 2013 reivindicando melhorias em serviços básicos, foram desenvolvendo para questões mais amplas como corrupção. Já não era mais possível uma base de sustentação do governo entre a população, o que certamente serviu para os adversários colocarem o impedimento em votação e remover o PT do poder de Estado.

## 5 FIM DO NEODESENVOLVIMENTISMO E RADICALIZAÇÃO DO NEOLIBERALISMO

Boito Junior (2016, p.57), ao tratar do conflito que se instalou no Brasil a partir do desenvolvimento da crise que culminou em golpe parlamentar do governo Dilma, aborda da seguinte forma:

É público e notório que se instalou um conflito institucional no Estado brasileiro. Ele opõe tanto o Executivo quanto o Legislativo Federal a setores politicamente ativos do Judiciário, do Ministério Público e da Polícia Federal. O que não é do conhecimento de todos é que esse conflito institucional que atravessa o Estado brasileiro é, também e principalmente, um conflito de classes.

Ele explicita como se deu o desenvolvimento da crise entre os setores politicamente ativos no desenvolvimento do golpe contra o governo de Dilma Rousseff, em especial os setores do Ministério Público, polícia federal e judiciário. Conclui que o governo de Michel Temer, que substituiu o de Rousseff, cumpre as diretrizes do capital internacional. Por outro lado, a classe média, base de apoio ao impeachment, queria prosseguir com o desenvolvimento das denúncias de corrupção. Por isto, torna-se um obstáculo à força dirigente do golpe, a saber, a burguesia associada, que quer continuar com as medidas contra os trabalhadores, como as privatizações e continuidade de abertura ao capital internacional.

O último período, desde a redemocratização, é marcado pela instabilidade política do sistema de poder hegemônico no Brasil. O golpe parlamentar de 2016 explicitou como as frações dos grupos dominantes buscam manter o sistema de dominação. Havia uma divisão intra burguesa sobre a manutenção de Temer no governo, uma vez que se cogitou cassar a chapa Rousseff-Temer e realizar novas eleições. Essa decisão, contudo, teria seus riscos, isto é, a de possibilitar a volta do PT ao poder de Estado. Restava, então, manter Temer, esperar as novas eleições e impossibilitar que Lula, o principal candidato, pudesse concorrer ao pleito.

A recomposição dos setores capitalistas, após o impedimento do Governo de Rousseff, trouxe o Brasil, a partir do governo Michel Temer, a uma nova transição de regime econômico, significando o retorno ao neoliberalismo adotado nos anos 1990 por Fernando Henrique Cardoso (FHC). A volta neoliberal vem impactando as políticas sociais e o desenvolvimento brasileiro.

Bresser-Pereira (2011), ex-ministro do governo neoliberal de Fernando Henrique Cardoso, observa que o governo Temer marca a guinada neoliberal novamente no Brasil, acarretando o retorno da estagnação econômica aos moldes dos anos 1990. Neste sentido, as medidas que marcaram seu governo foi a Emenda Constitucional nº 95, aprovada em 15 de dezembro de 2016, limitando os gastos públicos por 20 anos, impossibilitando o funcionamento adequado do sistema constitucional de proteção social, como saúde, educação e assistência social, piorando o mínimo atendimento das necessidades da população. Limitando os gastos primários, o governo liberou um dos principais sorvedouros de recursos públicos nos últimos anos, como através das desonerações fiscais, a sonegação e o pagamento de juros nominais, num montante superior a 8% do PIB em 2015, valor aproximado ao gasto com toda a Previdência (SOUZA; HOFF, 2019).

Em relação aos programas de distribuição de renda, este governo se esforçou a apagar este termo da trajetória brasileira. Os compromissos da administração pública federal em assegurar a distribuição de renda foram excluídos, assim como o foi o fortalecimento dos programas sociais e as políticas sociais redistributivas. Também estiveram presentes privatizações, retirada do direito da Petrobras de ser operadora única do pré-sal, retrocesso nas políticas habitacionais e a reforma trabalhista, significando a fragilização nas relações trabalhistas e retrocesso nos direitos conquistados historicamente (SOUZA; HOFF, 2019).

## **6 RADICALIZAÇÃO NEOLIBERAL COM BOLSONARO**

A partir do ano de 2018, no governo Bolsonaro, junto com o Ministro da Economia Paulo Guedes, considerado exageradamente ortodoxo pelos economistas liberais<sup>6</sup>, sofremos uma radicalização das políticas econômicas neoliberais no Brasil, caracterizando este governo como ultraliberal e necroliberal. O termo ultraliberalismo significa “simultaneamente, uma intervenção estatal às avessas, com a finalidade de enxugar o próprio Estado, de reduzi-lo o máximo possível em direitos sociais e de fortalecê-lo em termos de controle, arbitrariedade e repressão” (ORSO, 2021, p. 24-25). Já o necroliberalismo é um neologismo que remete a outro, isto é, a Necro Política de Achilli Mbembe. É, em resumo, a política da morte. Bolsonaro, por diversas vezes, defendeu abertamente a política de extermínio, por entender que o problema reside no número de pessoas. “Não tem mais lugar para se deitar na praia. É gente demais! Temos que colocar um ponto final nisso se quisermos produzir felicidade em nosso país” (SEAAC, 2021). Um estudo sistemático de pesquisadores da Universidade de São Paulo acerca dos discursos e ações do governo Bolsonaro, durante a pandemia de COVID-19, demonstra “a existência de uma estratégia institucional de propagação do vírus, promovida pelo governo federal sob a liderança do Presidente da República” (GALVANI, 2021).

Nos marcos ultraliberais do governo Bolsonaro, aprofundaram-se as políticas de desmonte nos setores sociais e avançaram as privatizações de empresas estatais e a retirada de direitos dos trabalhadores, com a “Medida Provisória da Liberdade Econômica”, sancionada em 20 de setembro de 2019. Deste modo o neoliberalismo, em sua face mais radical, toma poder no Brasil. O secretário especial de Desestatização e Privatização do Ministério da Economia, Salim Mattar, evidencia que: “Talvez esse governo tenha discurso mais liberal do que está praticando, mas nunca nenhum governo teve prática mais liberal do que este”, assegura Mattar (BRANCO, 2020).

O governo também vem solapando o poder de compra da classe trabalhadora, através de sua política de impossibilitar o aumento real do salário-mínimo, afetando diretamente a parcela mais pobre da população. Sua atuação em corrigir seu valor abaixo da inflação, “o governo Bolsonaro acabou com o ganho real sucessivo ocorrido anualmente desde o início do governo Lula, passando pelo governo Rousseff” (SILVA; RODRIGUES, 2021, p. 101). Sua política de deixar morrer a população mais pobre, emagrecendo o exército industrial de reserva, é demonstrada pela exclusão, em 2019, de aproximadamente um milhão de famílias beneficiadas pelo programa de transferência de renda Bolsa Família (OLIVEIRA, 2020).

A gestão econômica do governo de Jair Bolsonaro, acompanhado pelo Ministro Paulo Guedes, é marcada por vários dados macroeconômicos que apresentam significativa deterioração econômica. A população brasileira vem sofrendo forte carestia pelo aumento desenfreado da inflação, conforme

---

<sup>6</sup> Argumenta economista liberal Monica de Bolle: “s. O mercado não resolve sozinho, como já foi mostrado de todo jeito. O Paulo Guedes está preso nos anos 70 do Chile e dos ‘Chicago boys’” (AMORIM, 2019).

demonstra o gigantesco aumento do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), índice oficial da inflação no Brasil. O acumulado de 12 meses em março de 2022 foi de 11,73% (IBGE, 2022). Em 2021 a inflação foi encerrada em 10,6%, maior alta em seis anos (VASCONCELOS, 2022). Por outro lado, o Produto Interno Bruto (PIB) vem decrescendo, com retração de 0,1% no segundo trimestre de 2021 em comparação com o trimestre imediatamente anterior (IBGE, 2021). A taxa de desemprego no Brasil está desde o quarto semestre de 2021 em 11,1% (BRASIL, 2022) e, segundo relatório da Organização Internacional do Trabalho (OIT), o Brasil poderá encerrar o ano de 2022 com 14 milhões de desempregados (MOREIRA, 2022). Conforme a Pesquisa de Endividamento e Inadimplência do Consumidor (PEIC), feita pela Confederação Nacional de Comércio de Bens, Serviços e Turismo (CNC), em agosto de 2021 o Brasil chegou a ter um total de 72,9% de famílias endividadadas, maior patamar desde janeiro de 2010. Destas famílias, 10,7% não têm condições de pagar suas dívidas, provocando crescimento expressivo na inadimplência (CNC, 2021). O presidente Jair Bolsonaro, neste cenário, edita projeto de lei (PL 4188/2021) que possibilita os bancos e instituições financeiras penhorar o único imóvel familiar a fim de quitar suas dívidas, até agora protegida pela legislação brasileira.

Diante disto, as políticas de austeridade do governo de Jair Messias Bolsonaro significam, no mínimo, um projeto de demolição da promessa de bem-estar social estabelecida na Constituição Federal do Brasil de 2022. De fato, são políticas de que visam colocar à margem de qualquer direito toda a classe trabalhadora e deixar à morte a população pobre.

## 7 CRISE SOCIAL E CRISE DEMOCRÁTICA

Conceituando a democracia por meio das palavras do constitucionalista Paulo Bonavides (2004, p. 17): “A democracia é aquela forma de exercício da função governativa em que a vontade soberana do povo decide, direta ou indiretamente, todas as questões de governo, de tal sorte que o povo seja sempre o titular e o objeto – a saber, o sujeito ativo e o sujeito passivo de todo o poder.”

No contexto da acumulação capitalista neoliberal é perceptível que a vontade da maioria da população brasileira, composta pelas camadas populares e classe trabalhadora, não é soberana. Diante da diminuição da taxa de lucratividade, bem como no contexto de crise de sobreacumulação de capital e de subconsumo, os governos vêm adotando políticas que não favorecem a maioria da população. Exemplificativamente, conforme esboçado, enquanto liberam os recursos públicos para a acumulação do capital financeiro, através dos mecanismos da dívida pública, para a população são retirados direitos e adotadas políticas de austeridade, com cortes nos investimentos em serviços essenciais para a população, tais como moradia, saúde, educação e transporte públicos. Na medida em que o Estado não atende aos

anseios sociais por melhor qualidade de vida, produção de igualdade social, empregabilidade e serviços públicos, a identidade entre eleito e eleitor é minada. Deste modo:

Observa-se uma ruptura entre o Estado e a Sociedade, entre governantes e governados, entre o representante e o cidadão, tudo em proporções nunca vistas, acentuadas, ao mesmo passo, por um estado geral de desconfiança e descrença e até mesmo menosprezo da cidadania em relação aos titulares do poder. De último, tem-se averiguado que a legalidade está no poder, enquanto a legitimidade permanece fora. E como os dois princípios não coincidem, mas primeiro se hostilizam, rompem-se o equilíbrio e a harmonia do sistema constitucional e a Sociedade fica a um passo do abismo. E toda a ordem representativa cai também debaixo de suspeição tocante à sua natureza democrática, cada vez mais rarefeita em virtude da distância que vai da vontade popular à vontade representativa, cabendo a esta e não àquela governar efetivamente (BONAVIDES, 2004, p. 29).

As extremas desigualdades sociais são um dos fatores que impedem a consolidação da democracia, sobretudo no tocante à efetiva participação política dos cidadãos. A grande pobreza, a marginalização e a elevada concentração de renda são mazelas ainda não superadas. Dados sobre desemprego e fome no Brasil atual. Citando Bonavides (2004, p. 22):

Uma sociedade desigual será invariavelmente uma Sociedade injusta, e não há justiça onde os homens padecem na ordem econômica os mais iníquos desníveis de renda; onde a classe média destroçada cede lugar a uma falsa democracia formal; onde a pobreza dos desgraçados sela a união frouxa, coercitiva e instável da camarilha de opressores com a multidão de oprimidos. É a brutalidade desse quadro real que faz o princípio democrático aparecer manipulado por elites privilegiadas e perpetuadoras das desigualdades sociais.

Bonavides, criticando a democracia moderna, ao tempo que professa a democracia direta, percebe que a hodierna democracia é útil para uma sociedade que se ergue sobre extremas contradições e injustiças sociais. A soberania popular estabelecida na Constituição da República Federativa do Brasil (Brasil, 1988) é utilizada para legitimar, tanto pela via parlamentar quanto pela presidencial, interesses de grupos particulares. Noutras palavras, as ideias acerca da soberania popular “encobrem a desigualdade e a divisão nos corpos sociais, imediatamente sujeitos à hegemonia e à ditadura dos grupos mais poderosos” (BONAVIDES, 2004, p. 29).

O poder constituinte no Brasil é impossibilitado de manifestar-se plenamente como formação da vontade soberana do povo em decorrência dos limites históricos e estruturais. Estes limites para a soberania brasileira, uma soberania de um Estado periférico, é uma soberania bloqueada por restrições externas e internas que a impedem de se manifestar plenamente. Neste sentido, Paulo Bonavides reconhece que a crise constituinte costuma atingir os países subdesenvolvidos:

Ela [a crise constituinte] é indicativa da inferioridade ou da insuficiência de soberania das diversas Constituintes, cujas limitações tácitas ou expressas nos conduzem inarredavelmente a irretorquível conclusão de que, em verdade, jamais tivemos uma Assembleia Nacional Constituinte, dotada de liberdade, exclusividade e plenitude de poderes, pelo menos daqueles com que a teoria revolucionária do século XVIII sempre armara esses parlamentos, a fim de que,

providos da suprema vontade da Nação, pudessem refazer as instituições desde os seus fundamentos (BONAVIDES, 2001, p. 352).

A democracia representativa é a democracia da contemporaneidade. Assim, a participação do povo no poder é disciplinada por meio de leis e instituições, em um exercício formal praticado com periodicidade. É uma técnica de escolha periódica de representantes, para que este tenha legitimidade para desempenhar função político-governamental. José Afonso da Silva (2002, p. 48) recorda a distinção do mandato representativo com o mandato imperativo:

O mandato é denominado *representativo* para distinguir-se do mandato imperativo que vigorou antes da Revolução Francesa, de acordo com o qual o *sen titular* ficava vinculado a seus eleitores, cujas instruções teria que seguir nas assembleias parlamentares; se aí surgisse fato novo, para o qual o representante não dispusesse de instrução, teria que obtê-la dos eleitores, antes de agir; os eleitores, por sua vez, poderiam *revogar* o mandato do representante.

Continua explanando que o mandato representativo foi criado pelo Estado Liberal burguês para manter distintos Estado e sociedade “como mais uma forma de tornar abstrata a relação governo/povo” (SILVA, 2002, p. 48). Conforme esta teoria, largamente adotada nos Estados democráticos modernos, o titular do mandato representativo “não fica vinculado aos representados” (SILVA, 2002, p. 48). A teoria do mandato representativa tem como princípios a generalidade, pois a representação é de toda a nação; a liberdade, já que não está vinculado aos eleitores e exprime a sua própria vontade nos seus atos políticos; e a irrevogabilidade, mantendo o mandato durante o tempo previsto na Constituição. Desta forma, usando novamente as palavras de José Afonso da Silva (2002, p. 48), “a *democracia representativa* acaba fundando-se numa ideia de igualdade abstrata perante a lei, numa consideração de homogeneidade, e assenta-se no princípio individualista que considera a participação no processo do poder do *eleitor* individual no momento da votação.” A atuação política do povo resume-se ao momento do dia da eleição. Depois deste momento, os eleitos desligam-se de seus eleitores, restando montado o teatro eleitoral.

Ademais, as decisões fundamentais que reproduzem a lógica capitalista não são decididas pelo parlamento, mas em outra esfera. A capacidade de exploração do capital, mesmo necessitando do apoio do Estado – especialmente na repressão da revolta popular e manutenção do *status quo*, não depende diretamente do poder político. Por meio do voto nos é concedido a possibilidade de escolher um governo e suportá-lo por um determinado tempo, para depois escolher continuar sob o julgo dele mesmo ou de outro. Entretanto, o voto não nos dá o poder de escolher o que realmente determina a vida das pessoas. Este poder está nas mãos dos bancos e empresas internacionais, do grande capital que se acumula cada vez mais.

As forças de mercado, agora especialmente do mercado financeiro, além da força do capital produtivo, têm sua própria forma de dominação. Os governos eleitos por nós não são, senão, meros “comissários políticos” do poder econômico, como bem disse José Saramago no II Fórum Social

Mundial. O sistema monetário é hoje o que demonstra mais poder sobre as nações. Ele não só foge do controle do poder popular, como também é desconhecido pelo povo a maneira como ele funciona e nos domina.

É claro que não existe democracia, inclusive nos termos em que é defendido hodiernamente, nesta sociedade onde cerca de 30 mil crianças morrem diariamente de pobreza e doenças possíveis de evitar, onde a falta de comida afeta 95 mil crianças diariamente, onde 50% da população vive com menos de dois dólares por dia e onde 1% da população global detém mesma riqueza dos 99% restantes. Nenhum destes fatores, assim como a alta dos preços dos alimentos e o desemprego, estão sujeitos ao controle democrático ou rendição de contas. A esfera política, onde é concebido aos cidadãos votarem periodicamente nas figuras que as representarão, cada um individualmente enquanto cidadão e não enquanto classe, não afeta o poder do capital no âmbito econômico e político.

O Estado Brasileiro, conforme vários constitucionalistas pátrios, está sob a égide de uma Constituição Cidadã, que prevê em suas normas vários direitos sociais e inclusive instrumentos de participação política “direta”, tidas como uma preparação do povo para a democracia. Nossa Carta Magna é rica em promessas sociais, nomeadas pela vasta doutrina e jurisprudência por normas programáticas, mas que, ao revés, “formam em seu conjunto todas as procrastinações e todos os ludíbrios da malícia constitucional em matéria de direitos e liberdades do homem.” Assim, os direitos e liberdades democráticos são transferidos “para um futuro indefinido e incerto, visto que de indefinições e incertezas se entretece o *status quo* da sociedade contemporânea em nosso País” (BONAVIDES, 2004, p. 21).

Não se pode negar que os impactos sociais do poder do capital influenciam fundamentalmente a situação política da nação. É notória inclusive a força do capital financeiro nas decisões políticas dos governantes, no tocante aos investimentos do dinheiro público por meio dos receituários econômicos impostos pelos bancos mundiais. Nota-se a vinculação entre desenvolvimento e democracia abordados nas análises referidas às políticas do Banco Mundial e a aplicação dos Programas de Ajustes Estruturais (PAE) para os países em desenvolvimento. O Banco Mundial e outros organismos internacionais formulam os modelos de governabilidade como requisito indispensável capaz de alcançar o desenvolvimento econômico. Esta governabilidade defendida por estas agências internacionais, incluindo também o Fundo Monetário Internacional (FMI), se baseia fundamentalmente num governo que diminua a máquina administrativa por meio do processo de privatização, defendendo a necessidade dos governos limitarem a extensão de suas ações.

O poder do capital incide diretamente sobre a produção mundial, a distribuição do trabalho, os recursos, os ditames do mercado e quanto cada nação destinará em serviços sociais. Só por estes fatores a maior parte das atividades da vida humana fica fora da esfera do poder democrático. Desta forma, o capital cada vez mais influencia diretamente na política, não só por meio do financiamento das campanhas eleitorais. A atual democracia, então, está confinada ao puro formalismo, à letra constitucional.

Não se pode negar os avanços conquistados durante as experiências de luta. Porém, a democracia limitada que experimentamos é o máximo possível sob o capitalismo, pois este só se sustentará enquanto o poder do povo for meramente formal. Isto é assim pelo fato de que o sistema econômico e social atual forjou uma relação inovadora entre poder político e econômico. O capitalismo não pode tolerar uma democracia substantiva, que não se conforma com favelas, salários miseráveis, desemprego e fome. Mas, usando mais uma vez as palavras de José Afonso da Silva (2002, p. 45):

A democracia é processo de luta, de conquistas. Pressupõe luta incessante pela justiça social. Não pressupõe que todos sejam instruídos, cultos, educados, perfeitos, mas há de ser um processo que busque distribuir a todos instrução, cultura, educação, aperfeiçoamento, vida digna.

Segundo este constitucionalista pátrio, enquanto estivermos sob o julgo de “um sistema sócio-econômico injusto, vamos ter problemas de desequilíbrio social, que vão gerar desequilíbrio de poder” (2002, p. 54). Cabe-nos, então, continuar neste processo de luta pela democracia substancial, convertendo numa realidade de poder soberano a vontade popular.

De tal sorte que a democracia neste país deixe de ser o que tem sido até agora em todos os tempos – a utopia do idealismo constitucional – e passe da esfera da crença e das formas fictícias para a esfera do concreto, do real, do fático, com o povo absolutamente senhor do seu destino e de suas faculdades decisórias (BONAVIDES, 2004, p. 31).

Neste sentido, é necessário superar as formas ilusórias de democracia, baseada exclusivamente no voto individual e apartada da realidade concreta. É preciso conferir democracia substancial, real, que envolve as condições reais de todas as pessoas terem as mesmas dignas condições de vida, a superação da forma social de exploração e a superação da dominação em geral. Nas condições de socialização dos meios de produção e do trabalho coletivo, organizado coletivamente e livre de exploração, estarão dadas as condições para o exercício da efetiva democracia, pois as riquezas de suas relações reais condicionam a efetiva riqueza espiritual individual.

## 8 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Neste artigo, descrevemos o quanto as transformações econômicas não ocorrem isoladamente, como se economia e política fossem esferas sem qualquer relação, hipostasiadas nelas mesmas. Pelo contrário, elas são imbricadas. Por exemplo, à organização do modo de produção feudal correspondia à forma feudal de organização política da sociedade. Ao modo de produção capitalista corresponde uma forma distinta de organização política. Dentro do próprio capitalismo é possível perceber mudanças nos regimes de acumulação, tais como o padrão de acumulação fordista keynesiano e o padrão de acumulação

neoliberal. A cada qual corresponde um próprio modo de regulamentação político, social e até mesmo cultural e estético (HARVEY, 1992).

Deste modo, as mudanças neoliberais no padrão de acumulação capitalista provocaram marcas na democracia brasileira, restringindo-a aos interesses de acumulação do capital. Segue a tendência global das políticas de austeridade e cortes nas políticas de bem-estar social. Porém, ao contrário dos países de capitalismo avançado, onde os direitos sociais, políticos e civis foram massificados no período do regime de acumulação capitalista fordista-keynesiano, o povo brasileiro nem sequer experimentou o sonho do *welfare state*. Isto significa a piora de uma situação que já não estava boa. O capitalismo no Brasil realiza suas funções econômicas sem realizar as funções democráticas para a maioria da população.

Como visto, em virtude das conjunturas políticas e econômicas, notadamente o ascenso de revoltas e descontentamento populares às políticas neoliberais de Fernando Henrique Cardoso, o Brasil passou a ser governado pelo Partido dos Trabalhadores (PT) (2003-2016). Somada a esta conjuntura de ascenso das lutas populares e da classe trabalhadora, no início do governo do PT o contexto econômico estava favorável diante do aumento das exportações e elevação do preço das commodities no mercado internacional. Estes dois fatores possibilitaram o PT frear o avanço neoliberal através da ampliação de investimentos, especialmente em infraestrutura, como o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), bem como a expansão de crédito e aumento real do salário-mínimo, levando ao aumento do poder de compra e consumo das classes trabalhadoras, da transferência de renda e conseqüente redução do quadro de extrema pobreza. Práticas que passaram a ser substantivadas pela literatura especializada de neodesenvolvimentistas. Isto demonstra que a economia política, ao passo que impacta a sociedade e sua organização e composição, também é impactada por esta, isto é, a sociedade civil organizada é capaz de tensionar alterações econômicas e políticas, provocar instabilidade no poder hegemônico ou até mesmo superá-lo.

Porém, este ferio quebra a partir da entrada do governo de Michel Temer, exacerbando as políticas neoliberais. Seu governo marca o retorno ao neoliberalismo adotado nos anos 1990 por Fernando Henrique Cardoso, impactando as políticas sociais e o desenvolvimento brasileiro, conduzindo-o à estagnação econômica aos moldes dos anos 1990. Como nada pode estar tão ruim a ponto de não poder ficar pior, veio o governo Bolsonaro e as políticas econômicas orientadas pelo ultraliberal Paulo Guedes. A classe trabalhadora e população pobre brasileira sofre com radicalização das políticas econômicas neoliberais deste governo, caracterizado como ultraliberal e necroliberal, conforme exposto. Ao lado do saque dos direitos trabalhistas, previdenciários e sociais, o governo Bolsonaro também afronta a frágil democracia brasileira, em seus ataques à imprensa, perseguição aos intelectuais, bem como pela exaltação da ditadura militar. Na perspectiva das camadas subalternas, este governo significa uma derrota social, política e econômica.

Ao final deste trabalho, destacamos o alerta de Bonavides (2004, p. 22) de que a injustiça social, a desigualdade e pobreza são quadros que manipulam o princípio democrático por elites privilegiadas e perpetuadoras das desigualdades sociais. José Afonso da Silva (2002, p. 48) critica a democracia representativa por ela fundar-se na abstrata aparência de igualdade perante a lei, numa concepção de homogeneidade, mas que tem como essência o princípio individualista que reduz a participação democrática ao processo do poder do eleitor individual no momento da votação. Porém, a atuação política do povo não deve se resumir ao momento do dia da eleição. A história demonstra que as conquistas e avanços políticos e econômicos, na perspectiva popular e da classe trabalhadora, foram tomadas através da participação direta destas camadas sociais organizadas, em suas lutas reivindicatórias. Apenas assim, a nosso ver, será possível breçar o neoliberalismo.

## 9 REFERÊNCIAS

AMORIM, Lucas. Monica de Bolle: Paulo Guedes está preso nos anos 70. **Exame**, São Paulo, 5 nov. 2019. Disponível em: <https://exame.com/economia/monica-de-bolle-paulo-guedes-estapreso-nos-anos-70/>. Acesso em: 9 dez. 2020.

AGLIETTA, Michel. **A theory of capitalist regulation**. New Left Books, London, 1979.

BONAVIDES, Paulo. **A Constituição aberta**. 3º Ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2004.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. 11 Ed. São Paulo, Malheiros, 2001.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Diário Oficial da União. 1988.

BRASIL, Cristina Índio. Taxa de desemprego fica estável no primeiro trimestre, aponta IBGE. **Agência Brasil**, 2022. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/economia/noticia/2022-05/taxa-de-desemprego-fica-estavel-no-primeiro-trimestre-aponta-ibge>. Acesso em: 09 de junho de 2022.

BOITO JÚNIOR, Armando. O conflito de classe por trás da crise institucional. **Brasil de Fato**, 2016. Disponível em: <https://www.brasildefato.com.br/2016/12/07/o-conflito-de-classe-por-tras-da-crise-institucional>. Acesso em: 09 de maio de 2022.

BOYER, R. **La théorie de la régulation: Une analyse critique**. La Découverte, Paris, 1986.

BRANCO, Leo. Nenhum governo teve prática mais liberal que administração Bolsonaro, defende Salim Mattar. **O Globo**, São Paulo, 29 jan. 2020. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/economia/nenhum-governo-teve-pratica-mais-liberal-queadministracao-bolsonaro-defende-salim-mattar-1-24217764>. Acesso em: 9 jan. 2021.

CARINHATO, P. H. Neoliberalismo, reforma do Estado e políticas sociais nas últimas décadas do século XX no Brasil. **Revista Aurora**, 2008.

CASIMIRO, Flávio Henrique Calheiros. **A nova Direita**: aparelhos de ação política e ideológica no

Brasil contemporâneo. 1 ed. São Paulo: Expressão Popular. 2018.

CNC. **Um retrato recente do endividamento dos consumidores: o que ele expõe?** 2021.

Disponível em: [https://portal-bucket.azureedge.net/wp-content/2021/08/Analise-Peic-Agosto-de-2021\\_especial.pdf](https://portal-bucket.azureedge.net/wp-content/2021/08/Analise-Peic-Agosto-de-2021_especial.pdf). Acesso em 02 de agosto de 2021.

COSTA, Carlos Augusto Lira Vaz da. **A distribuição de renda no Brasil entre 2001 e 2015**. 2020. 97 f. Dissertação (Mestrado em Economia) - Universidade Estadual do Oeste do Paraná, Toledo, 2020.

GALVANI, Giovanna. **Governo Bolsonaro atuou para disseminar o coronavírus, diz estudo**.

Disponível em: <https://www.cartacapital.com.br/politica/governo-bolsonaro-atuou-para-disseminar-o-coronavirus-diz-estudo/>. Com acesso em: 06.05.21. 2021.

GONÇALVES, G L. Acumulação primitiva, expropriação e violência jurídica: expandindo as fronteiras da sociologia crítica do direito. **Revista Direito e Práxis**, [S.l.], v. 8, n. 2, p. 1028-1082, jun. 2017. ISSN 2179-8966. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/revistaceaju/article/view/28770>. Acesso em: 19 ago. 2021. doi:<https://doi.org/10.12957/dep.2017.28770>.

HARVEY, David. **The new Imperialism**. Oxford University Press, USA, 2005.

HARVEY, David. **The Condition of Postmodernity: An Enquiry into the Origins of Cultural Change**. Oxford: Blackwell, 1992.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Inflação**. Rio de Janeiro: IBGE, 2022. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/explica/inflacao.php>. Acesso em: 09 de junho de 2022.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **PIB fica em -0,1% no 2º trimestre de 2021**, 2021. Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-sala-de-imprensa/2013-agencia-de-noticias/releases/31494-pib-fica-em-0-1-no-2-trimestre-de-2021>. Acesso em: 02 de agosto de 2021.

LIPIETZ, A. New tendencies in the international division of labour: regimes of accumulation and modes of regulation. In A. Scott and M. Storper (eds). **Production, work, territory; the geographical anatomy of industrial capitalism**. London. 1986.

LUXEMBURG, Rosa. **Acumulação do capital: Estudo sobre a Interpretação Econômica do Imperialismo**. Zahar Editores: Rio de Janeiro. 1970.

MARX, Karl. **O Capital: crítica da economia política: Livro I: o processo de produção do capital**. São Paulo: Boitempo, 2013.

MARX, Karl. **O Capital: crítica da economia política: Livro III, vol. IV, 26ª ed**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2008.

MOREIRA, Assis. OIT prevê 14 milhões de desempregados no Brasil em 2022. **Valor Investe**, 2022. Disponível em: <https://valorinveste.globo.com/mercados/brasil-e-politica/noticia/2022/01/17/oit-prev-14-milhes-de-desempregados-no-brasil-em-2022.ghtml>. Acesso em: 09 de junho de 2022.

PEREIRA, J. M. D. **Uma breve história do desenvolvimentismo no Brasil**. Cadernos do Desenvolvimento, 6(9), 2011.

SEAAC. **Política de morte adotada na pandemia dialoga com velhas propostas de Jair Bolsonaro**. Disponível em: <https://www.seaacampinas.org.br/politica-de-morte-adotada-na-pandemia-dialoga-com-velhas-propostas-de-jair-bolsonaro/>. Com acesso em: 20 de março de 2021

SEKI, T. C. M. **As disputas em torno do orçamento público federal: capital financeiro, dívida pública e o novo regime fiscal**. TCC (Graduação) - Universidade Federal de Santa Catarina. Centro Socioeconômico. Serviço Social. 2018.

SILVA, José Afonso. **Poder Constituinte e Poder Popular – estudos sobre a Constituição**. 1 ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2002.

SOUZA, Mariana Barbosa de; HOFF, Tuize Silva Rovere. O governo Temer e a volta do neoliberalismo no Brasil: possíveis consequências na habitação popular. **Revista Brasileira de Gestão Urbana** [online]. 2019, v. 11 [Acessado 16 Outubro 2021], e20180023. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/2175-3369.011.e20180023>. Epub 23 Set 2019. ISSN 2175-3369. <https://doi.org/10.1590/2175-3369.011.e20180023>.

OLIVEIRA, Cida. Em um ano, governo Bolsonaro exclui 1 milhão de famílias do Bolsa Família. **Sul 21**, [s. l.], 10 jan. 2020. Disponível em: <https://www.sul21.com.br/ultimasnoticias/politica/2020/01/em-um-ano-governo-bolsonaro-exclui-1-milhao-de-familias-dobolsa-familia/>. Acesso em: 5 jan. 2021.

ORSO, Paulino José. O liberalismo em perspectiva histórica: da ideia de liberdade à devastação ultraliberal. **Revista Desenvolvimento & Civilização** [online]. 2021, v.2, n. 1 [Acessado em 15 de outubro de 2021]. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rdciv/article/view/59817> DOI: <https://doi.org/10.12957/rdciv.2021.59817>.

VASCONCELOS, Gabriel. Inflação encerra 2021 em 10,06%, maior alta em seis anos. **Valor Investe**, 2022. Disponível em: <https://valorinveste.globo.com/mercados/brasil-e-politica/noticia/2022/01/11/inflacao-encerra-2021-em-1006percent-maior-alta-em-seis-anos.ghtml> Acesso em: 09 de junho de 2022.

**OS IMPACTOS DA PRECARIZAÇÃO DO SUS NA EFETIVAÇÃO DAS POLÍTICAS EM SAÚDE****THE IMPACTS OF PRECARIZATION OF SUS ON THE EFFECTIVENESS OF HEALTH POLICIES**

Rayane Pereira Bacurau<sup>1</sup>  
Francisco Bacurau Bento<sup>2</sup>

**RESUMO**

Com a reestruturação produtiva, o mundo do trabalho passou por um conjunto de mudanças que possibilitou novas configurações nas relações laborais, como a precarização e a fragilização dos vínculos de trabalho. No Brasil, com a adoção de uma política neoliberal, foi possível observar um movimento contrário aos direitos conquistados, em que um conjunto de mudanças no papel do Estado refletiu em um processo de precarização do Sistema Único de Saúde (SUS). Diante disso, o presente artigo visa analisar os possíveis efeitos da precarização dos vínculos laborais e do desmonte do SUS na concretização das ações em saúde. Mediante uma revisão de literatura do tipo narrativa, buscou-se compreender elementos encobertos por práticas e mudanças nas relações de trabalho e na legislação. O que se evidenciou foram processos de precarização do serviço do SUS, fragilizando a política pública de saúde e deixando os usuários desguarnecidos.

**PALAVRAS-CHAVE:** Desmonte do Sus, Precarização do Trabalho, Mercantilização da saúde, SUS.

**ABSTRACT**

With the productive restructuring, the world of work went through a set of changes that enabled new configurations of work relations, such as the precariousness and weakening of work bonds. In Brazil, with the adoption of a neoliberal policy, it was possible to observe a movement contrary to conquered rights, where a set of changes in the role of the State reflected in a precarious process of the SUS. Therefore, this article aims to analyze the possible effects of precarious employment relationships and the dismantling of the SUS in the implementation of health actions. Through a narrative literature review, we sought to understand elements covered by practices and changes in labor relations and legislation. What was evidenced were processes of precariousness of SUS service, weakening the public health policy and leaving users unattended.

**KEYWORDS:** Sus Dismantling. Precariousness of Work. Commodification of health. SUS.

\*Artigo recebido em 12/10/2021 e aprovado em 18/06/2022

<sup>1</sup> Formada em Psicologia pelo Centro Universitário Dr. Leão Sampaio. Especialista em Saúde da Família pela Universidade Regional do Cariri. Psicóloga da Secretaria de saúde do município de Crato. E-mail: rayanebacurau@gmail.com

<sup>2</sup> Formado em Direito pela Universidade Regional do Cariri. Especialista em Direito e processos do trabalho pela Centro Universitário Dr. Leão Sampaio. Especialista em Docência do Ensino Superior pela Unijuazeiro. Advogado do Sindicato dos Empregados do Comércio da cidade de Crato e Juazeiro do norte. Professor do Curso de Contábeis - Unijuazeiro/Uninassau. E-mail: franciscobacurau@leaosampaio.edu.br

## 1 INTRODUÇÃO

O serviço de saúde pública instaurado pela Constituição Federal de 1988, entre o período de 1980 a 2000, representa uma conquista advinda de lutas sociais e possui sua relevância especialmente pelo caráter universal que ela possui (RODRIGUES, 2017). Em paralelo a essa conquista no Brasil, ocorreu o avanço do modelo neoliberal em escala mundial, que promoveu uma redefinição do papel do Estado no contexto brasileiro, caminhando de forma antagônica aos direitos conquistados, gerando impactos no universo dos trabalhadores em saúde no Brasil, em especial os da atenção primária, e também na efetividade da assistência prestada à população.

Algumas das mudanças que ocorreram no Sistema Único de Saúde (SUS) se deram no âmbito da organização do mundo do trabalho. Conforme Antunes (2005) infere, há um processo de desqualificação do trabalho, perdas de direitos causados especialmente por uma fragilização das relações de trabalho, afetando a estabilidade profissional e a duração de seus vínculos.

Sobre as mudanças ocorridas no trabalho do setor saúde, Rodrigues (2017) e Souza (2017) salientam que o trabalho em saúde sofreu expansão, possibilitando o ingresso de novos trabalhadores no setor. Porém, conforme as autoras expõem, esse crescimento efetivou-se por meio do uso de terceirização e subcontratação, instaurando um processo de precarização das relações de trabalho na Atenção Primária à Saúde.

Entretanto, essas não foram as únicas transformações ocorridas no SUS que nos últimos anos vem sofrendo um conjunto de cortes orçamentários e uma reorganização dos direcionamentos de sua política, impactando na execução de suas atividades e na população assistida.

Reconhecendo a relevância desse serviço e o estado de precarização do SUS, faz-se necessário refletir como os processos de precarização e desmonte do SUS impactam na prestação de assistência à população, considerando que o serviço de saúde deva ocorrer conforme os princípios e diretrizes apontadas pelo Sistema Único de Saúde na Lei 8.080 de 19 de setembro de 1990.

Para isso, a presente pesquisa buscará analisar os possíveis efeitos da precarização e dos desmontes realizados mediante as mudanças na gestão e na legislação na concretização das ações em saúde e seus impactos sobre a população usuária do Sistema Único de Saúde.

Esta pesquisa originou-se de questionamentos levantados durante os módulos da pós-graduação em Saúde da Família, mostrando-se relevante por proporcionar uma análise do funcionamento do Sistema Único de Saúde, buscando compreender elementos encobertos por práticas cotidianas nas relações de trabalho e na organização do Sistema Único de Saúde que tenham impactos nos processos e precarização do serviço da mesma, além de suas repercussões sobre a população assistida, bem como favorecer a ampliação da literatura relacionada às discussões sobre saúde pública.

## 2 METODOLOGIA

Esta pesquisa se trata de uma revisão de literatura do tipo narrativa, que de acordo com Cordeiro (et al., 2007) possui uma gama de assuntos mais aberta comparando-a à do tipo sistemática. Suas fontes utilizadas não são pré-determinadas e específicas, tornando-se reiteradamente com uma abrangência menor.

A investigação tem caráter qualitativo pois, a pesquisa enfoca na compreensão dos significados dos fenômenos sociais, buscando trabalhar com um nível de realidade que não pode ser quantificado (MINAYO, 2001). Quanto aos procedimentos técnicos, caracteriza-se como bibliográfica, pois utiliza fontes de dados já existentes na literatura a respeito do assunto (PRODANOV; FREITAS, 2013).

A investigação proposta, possui natureza de pesquisa básica em que a categoria se define pela produção de conhecimentos novos e úteis para avanços científicos sem aplicação prévia, corroborando a finalidade proposta do trabalho em aprofundar o conhecimento perante a temática (PRODANOV; FREITAS, 2013).

Tem-se como classificação quanto ao objetivo o modelo de caráter descritivo, que segundo Gil (2002), permite realizar um detalhamento sobre características referentes a uma população ou fenômeno, assim como, identificar a presença de fatores relacionais entre as variáveis estudadas.

## 3 MUDANÇAS NO MUNDO DO TRABALHO E SUAS REPERCUSSÕES NOS VÍNCULOS LABORAIS DA SAÚDE PÚBLICA

O debate sobre as transformações contemporâneas no mundo do trabalho está associado em essência ao processo de reestruturação produtiva que teve seu início nos anos 70, mas que nos países periféricos como o Brasil seu processo se deu em torno dos anos 80-90. Este processo foi marcado por uma passagem de um modo de acumulação taylorista-fordista para uma acumulação flexível no contexto da globalização, culminando em um processo de flexibilização e precarização das relações de trabalho (NARDI, 2006).

Conforme Antunes (2008), o setor público também passou por um significativo processo de reestruturação, no qual se subordinou a máxima da mercantilização tendo como resultado uma intensificação nas formas de extração do trabalho, uma ampliação das terceirizações, entre outros processos.

No Brasil, uma orientação embasada no modelo neoliberal tem início nos anos 90, durante a gestão do presidente Fernando Collor de Melo, período de direitos constitucionais recém-instituídos, marcado por uma profunda redução de gastos estatais com direitos sociais, culminando como exemplo

dessas transformações nos processos de privatização, alterações na legislação trabalhista e previdenciária (RODRIGUES, 2017).

Dentre as transformações ocorridas no Brasil, Lamarca (2009), aponta que a Emenda Constitucional 19/98 promoveu uma verdadeira reforma administrativa na proposição da Constituição Federal de 1988, impactando no Regime Jurídico Único, fornecendo estabilidade apenas aos servidores que ingressaram mediante concurso público, estabelecendo um fim na isonomia de remunerações, permitindo a utilização de contratos de gestão e a criação de fundações governamentais de direito privado.

A implantação da Emenda Constitucional 19/98 permitiu também o ingresso de pessoas no serviço público sem a obrigatoriedade de um concurso, favorecendo aos mais variados tipos de vínculos temporários (SOUZA, 2017).

Assim, conforme as ideias expostas, é possível observar que essas mudanças criaram uma diferença significativa entre os trabalhadores, pois pode-se ter vínculos diferentes convivendo no mesmo espaço, realizando as mesmas tarefas e obtendo retornos diferentes.

Posteriormente, nos anos de 1999 a 2002, no segundo mandato de Fernando Henrique Cardoso, ocorreu também a contenção de gastos e uma forte orientação fiscal que culminou na criação da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal, que estabeleceu um teto de gastos com pessoal em relação à receita líquida de cada ente federativo (LAMARCA, 2009). Junto desta, ocorreu respectivamente o estabelecimento de contratação de pessoal mediante terceirização, pois esse tipo de contratação não seria contabilizado dentro dos gastos com pessoal, sendo nomeados como “Outras despesas com pessoal” e assim, mediante processo, possibilitou a contratação de trabalhadores para suprimento do quadro profissional nos mais diversos setores públicos, implantando desta forma um modelo de contratação que vem crescendo até hoje (RODRIGUES, 2017).

No governo Lula, no período de 2004-2005, às Emendas Constitucionais 46 e 47 foram efetivadas, culminando assim na reforma previdenciária e recentemente em 2012, no governo Dilma, ocorreu o estabelecimento da previdência complementar para o servidor público, fazendo com que os trabalhadores que adentraram ao serviço público a partir deste período não tivessem a aposentadoria integral, restando aos mesmos recorrer a uma previdência complementar para alcançar o mesmo teto (SOUZA, 2017).

Mais recentemente, durante o governo Temer, houve a aprovação da Emenda Constitucional EC 95 que gerou o congelamento dos gastos primários públicos em 20 anos e juntamente ocorreram mudanças na Consolidação das Leis Trabalhistas pela lei nº 13.467/2017 e 13.429/2017, na qual se abriu margem para a terceirização e contrato temporário, impactando nas condições e na execução do trabalho na atenção básica (BOTELHO; RODRIGUES, 2019; DAMASCENA; DO VALE, 2020).

Diante do que foi exposto é possível observar que ao longo dos anos no Brasil, as mudanças que aconteceram no mundo do trabalho foram gradualmente abrindo margem para a existência de uma

redução de investimento no setor público incluindo a área de saúde e possibilitando variados tipos de vinculação trabalhista, que possibilitaram formas de contratação que podem impactar na continuidade do trabalho a longo prazo na área de saúde pública.

#### **4 OS IMPACTOS DA FRAGILIZAÇÃO DAS VINCULAÇÕES SOBRE A EXECUÇÃO DA POLÍTICA DE SAÚDE**

O Sistema Único de Saúde surge em um período de movimento popular baseado nas ideias da reforma sanitária, embora a tendência mundial seguisse caminhos mais neoliberais. Conforme Verde, Bernardo e Bull (2013), a criação do SUS representa uma derrota do modelo neoliberal. Entretanto, os mesmos autores observam que dentro da Constituição que marca sua criação, há indícios de uma política neoliberal privatista, quando no art. 199, vê-se a possibilidade da participação privada de forma complementar e inferem que isto possibilitou a inserção das Organizações Sociais de saúde (OSS).

Em relação ao mercado de trabalho em saúde, Rodrigues (2017) observa que houve uma grande tendência de crescimento nesta área, porém o fenômeno foi acompanhado de um aumento nas contratações mediadas por mecanismos flexíveis de vinculação.

Teixeira, Martins e Silva (2008), entendem que as relações de trabalho no setor público brasileiro foram marcadas por fortes mudanças advindas de um contexto de reestruturação produtiva e de revisão do papel do Estado, que introduziu novas regras, práticas e processos de trabalho no setor público brasileiro.

Ademais, os mesmos autores inferem também que distintas formas de incorporação de gestão têm aumentado a diferenciação entre os trabalhadores nas instituições de saúde, onde o desafio reside em gerir trabalhadores sobre regras de estabilidade versus regra da flexibilidade.

Pialarissi (2017), indica que a precarização do trabalho estaria relacionada à falta de regulamentação e perdas de direitos trabalhistas e sociais gerados por métodos de informalização dos vínculos, intensificação da jornada laboral, redução salarial, a descontinuidade do trabalho, entre outros fenômenos.

Diante disso é importante observar que a precarização do serviço de saúde gera perdas na qualidade do serviço ofertado à população, deficiências na estrutura física dos espaços, no projeto de gestão e nos recursos humanos, causando a insatisfação e insegurança dos usuários do serviço e dos profissionais, bem como a instalação de uma exclusão de um gozo de direitos trabalhistas a uma parcela de trabalhadores, gerando incertezas, pressões, tensões e aprofundamento das desigualdades que culminam em transformações de comportamentos, fomentando condutas inadequadas (PIALARISSI, 2017).

Quando direciona a análise ao trabalho na Atenção Primária à Saúde (APS), Rodrigues (2017) caracteriza a APS como uma estratégia de organização da saúde, que de forma regionalizada, sistematizada e contínua responde às necessidades da população com ações preventivas e curativas.

A autora supracitada ainda complementa que a APS se estrutura em torno da Estratégia de Saúde da Família (ESF) e que com isso houve a necessidade de expansão do número de profissionais em todo país, onde por causa do modelo neoliberal adotado no contexto brasileiro, a maior parte dos profissionais das ESFs foram admitidos por contratos temporários de empresas terceirizadas, intituladas de Organizações Sociais.

Conforme Frank et al. (2015), um dos principais atributos da Atenção Primária à Saúde e conseqüentemente para a Estratégia de Saúde da Família é a longitudinalidade do trabalho que busca promover o acompanhamento dos usuários do serviço ao longo do tempo. No entanto os autores observaram em sua pesquisa de avaliação da longitudinalidade nas unidades de Atenção Primária à Saúde, que a rotatividade de profissionais neste serviço dificulta a vinculação com a população.

Rizzo e Lacaz (2017) com base nas pesquisas realizadas pelo Departamento de Atenção Básica (DAB) do Ministério da Saúde (MS) respectivamente em 2001/2002 e 2005, informam que os trabalhadores que se encontravam inseridos no Programa Saúde da Família estavam em condições precárias de trabalho e que os Agentes Comunitários de Saúde (ACSs), possuíam vínculos laborais precários, estando desprotegidos pela Legislação Trabalhista. Observou ainda que a Estratégia de Saúde da Família liderava os índices de contratação temporária, informal, celetista, entre outros meios informais de contratação.

Tesser e Norman (2014), afirmam que a ESF se encontra precarizada, pois existe uma desarticulação das redes integradas, um excesso de demandas, a presença ainda forte de um modelo biomédico, médicos sem formação específica para atuar na área de saúde da família e em equipe, a falta de capacitação e a dificuldade do acesso a ESF pelos usuários.

Segundo os mesmos autores supracitados, esses elementos apontam que no campo da implantação e legitimação da APS/ESF a mesma se encontra desguarnecida de pessoas que estejam envolvidas no desenvolvimento de uma Atenção Primária à Saúde forte, acessível e universal.

Para Pialarissi (2017), o Estado tem oferecido um serviço público extremamente deteriorado, no qual a precarização dos profissionais que compõem o SUS está relacionada à redução dos números de funcionários público estatutários, baixos salários, terceirização, desqualificação e ausência de treinamento, relações de trabalho que geram insegurança na manutenção do emprego, entre outros elementos que compõem o processo de precarização do Sistema Único de Saúde (SUS).

Assim, diante do processo de precarização do trabalho no SUS, Rizzo e Lacaz (2017) apresentaram as medidas criadas pelo governo para lidar com a problemática da precarização, que veio por meio da portaria Nº 2.692 GM/MS de 2004, do Programa de Desprecarização do Trabalho no SUS

(DesprecarizaSUS), objetivando o cadastramento, monitoração, dimensionamento e estipulação dos aspectos referentes à precarização do SUS, promovendo a elaboração de Planos de Cargos, Carreira e Salários (PCCS) e promoção da realização de concurso público nas três esferas do governo.

## 5 DESASSISTÊNCIA EM SAÚDE

Os impactos de uma política neoliberal sobre as contratações de profissionais de saúde, a forma precária que tem ocorrido na inserção laboral deles e a execução da política de saúde sobre a população assistida, tornam necessário a observação das repercussões que tais mudanças provocam sobre o SUS. Conforme apontam Botelho e Rodrigues (2019), com a mudança presidencial que ocorreu no ano de 2016, com o estabelecimento da Emenda Constitucional 95 e as alterações na Consolidação das Leis Trabalhistas em 2017, foi possível observar uma mudança nas políticas sociais mediante uma redução orçamentária, alteração na gestão e na organização dos serviços.

Silva, Santos e Correia (2021), afirmam que durante o governo Temer houve como proposição para solução dos problemas do SUS a ampliação do setor privado de saúde mediante algumas propostas como a criação dos Planos de Saúde Acessíveis. Agenda que gera um processo de desmonte do SUS, Campelo e Paiva, et al. (2021) afirmam que para que a expansão do mercado privado em saúde possa ocorrer, se faz necessário a precarização do serviço público de saúde.

Silva, Santana e Latocarra, (2021, p. 56-57) ao aprofundarem o debate sobre a judicialização da saúde observam que:

(...) os maiores usuários dos instrumentos legais para acesso ao Direito à Saúde são também os que não possuem condições financeiras de arcar com planos de saúde suplementar, que lhes garantam uma cobertura satisfatória, desse modo, é possível fazer um recorte de raça, de gênero e de classe dos que mais demandam na Justiça o Direito à Saúde. Tal afirmativa é corroborada pela Pesquisa Nacional de Saúde (PNS) feita em 2019, que indica que os principais usuários do Programa de Atenção Primária de Saúde (APN) são: 69,3% mulheres, 60,9% pretos ou pardos e 64,7% dos usuários de APS possuem renda per capita inferior a um salário mínimo. Com o aumento dos custos com Saúde, bem como a baixa qualidade de vida atual, a necessidade pela judicialização da Saúde entra em ascendência, uma vez que cada vez mais aumenta o número de usuários do SUS; segundo dados da PNS de 2019, 71,5% dos brasileiros, ou seja, mais de 150 milhões de pessoas dependem do Sistema Único de Saúde (SUS) para tratamento.

Bravo, Pelaez e Pinheiro (2018), afirmam que o Conselho Nacional de Saúde repudiou a proposta dando ênfase aos impactos no princípio da integralidade, uma vez que esta proposta representa um retrocesso ao papel do Estado na garantia do serviço de saúde, além de apontar para as várias restrições de cobertura que esta proposta apresenta.

O autores supracitados também afirmam que entre as demais propostas para a atenção básica, observa-se um rompimento com a centralidade da Saúde da Família como estratégia de organização da

atenção básica, possibilitando o financiamento, o rearranjos das equipes multiprofissionais, a redução de carga horária de 40 horas semanais para 10 horas semanais e também a diferenciação de ações e serviços em essenciais e ampliados, focalizando o serviço a populações mais vulneráveis ofertando o mínimo a população.

Ademais, houve também mudanças na Rede de Atenção Psicossocial (RAPS), nas quais foi dada maior ênfase aos hospitais psiquiátricos, comunidades terapêuticas, expansão de leitos psiquiátricos em hospitais gerais. Tais iniciativas caminham na contramão da reforma psiquiátrica brasileira e da luta antimanicomial (BRAVO, PELAEZ E PINHEIRO, 2018; CAMPELO E PAIVA, ET AL. 2021).

Entre as principais medidas da gestão Bolsonaro que impactam na política de saúde, destacamos: (i) mudança do organograma do Ministério da Saúde, com a exclusão da Secretaria de Gestão Estratégica, cuja função era a gestão da participação e do controle social; (ii) alterações na RAPS, da política de saúde mental, dando continuidade às medidas do governo Temer, com a inserção das comunidades terapêuticas, hospitais psiquiátricos e ambulatórios psiquiátricos, abrindo espaço, inclusive, para a aquisição de aparelhos de eletrochoque; (iii) criação do Programa Médicos pelo Brasil e da Agência para o Desenvolvimento da Atenção Primária em Saúde (Adaps), contribuindo para a privatização e a terceirização da gestão de serviços de saúde na atenção básica e na formação continuada de profissionais de saúde; (iv) instituição do Previne Brasil, que reestrutura o financiamento da atenção básica, com graves consequências em termos de flexibilização, precarização e privatização, das quais podemos destacar o fim dos Núcleos Ampliados de Saúde da Família (NASFs) como modelo estruturado na esfera federal para a atenção básica (CAMPELO E PAIVA, ET AL. p. 70, 2021).

Segundo os autores citados acima, as medidas provocam uma repercussão na vida de todos os usuários do Sistema Único de Saúde, inclusive na população idosa, que é considerada onerosa para ambos os setores. Isto culmina por afetar os idosos no seu direito de acesso à saúde.

Dessa forma, é possível observar o que Ferreira (2018) e Silva, Santana e Latocarra (2021) apontam, que a mercantilização da saúde ocorre nos diversos âmbitos como exemplo, mediante as terceirizações, nos repasses financeiros às empresas privadas que fornecem a gestão dos serviços, nas indústrias farmacêuticas, nas OS's, as Fundações estatais de direito privado, etc.

Como consequência a agenda continuísta Temer-Bolsonaro, Botelho e Rodrigues (2019), apontaram que é possível observar uma alta na mortalidade infantil, um aumento das pessoas em situação de pobreza e desemprego.

Na pesquisa de Verde, Bernardo e Bull, (2013), foi observado que o processo de precarização do trabalho no SUS teve repercussões no planejamento do trabalho. Pois diante da possibilidade de descontinuidade dos trabalhadores em seu vínculo laboral, poderia gerar desassistência à população atendida.

Segundo Silva, Santana e Latocarra (2021), a corrosão do SUS é um problema que ocorre há anos e que teve no governo Bolsonaro seu aprofundamento. Conforme os mesmos autores, durante a pandemia da COVID-19 junto com o neoliberalismo e o mercantilismo da saúde, foi possível observar

como as mudanças na organização, gestão e financiamento do SUS culminaram por propiciar um contexto de colapso da rede pública e privada de saúde e uma acentuação dos problemas sociais. O SUS representa uma conquista legal de uma luta social por um sistema de saúde universal, equitativo e integral. Entretanto, o que se vem observando são esforços de diferentes direções que favorecem um processo de precarização, fragilização e mercantilização desta política pública.

## 6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

As mudanças no papel do Estado brasileiro foram de encontro a um conjunto de conquistas alcançadas nos anos 80. A redefinição da atuação estatal possibilitou o surgimento de novas formas de inserção de funcionários públicos mediante processos de flexibilização. Ao longo do tempo também ocorreram mudanças nos processos de construção e financiamento do SUS que apontam para um processo de desmonte dessa política pública ocorrendo em diversas vias.

Esse conjunto de transformações gerou impactos diretos na construção, por exemplo, da Atenção Básica à Saúde, que se constituiu em cima de processos de flexibilização dos vínculos laborais favorecendo os processos de precarização do SUS.

Atualmente com a Emenda Constitucional 95, alterações na CLT e previdência social, entre outros, favorecem os processos de precarização dos trabalhadores da área de saúde pública e conseqüentemente o desmonte do Sistema Único de Saúde.

Essas modificações geraram um processo de fragilização dos vínculos, uma diminuição dos direitos trabalhistas e como consequência, impactos no trabalho ofertado à população através do SUS. Sendo que esta política de saúde representa um direito constitucional conquistado pela população.

Ademais, com a mudança de governo no ano de 2016, um conjunto de propostas começou a ser implantado possibilitando uma maior participação do setor privado na prestação dos serviços de saúde, pautando-se na justificativa de ser uma solução para os problemas enfrentados pelo SUS para realização do que é previsto em lei.

Na prática tais propostas impactam diretamente nos princípios e diretrizes fundamentais do Sistema Único de Saúde e de seus programas que sustentam sua organização. A precarização das relações laborais interfere no atributo da longitudinalidade do serviço na atenção básica, pois as mais variadas formas de contratação permitem a rotatividade de profissionais e a descontinuidade de projetos de trabalhos executados na equipe.

A sugestão de Planos de Saúde acessíveis afeta a universalidade, uma vez que o acesso fica restrito a quem pode pagar. Interfere também na integralidade do serviço, uma vez que os serviços ficam

limitados aos planos de cobertura escolhidos, limitando assim, o cuidado apenas aos serviços pagos pelos usuários.

O contexto da pandemia da COVID-19 escancarou os efeitos dos anos de precarização e desmonte do SUS e seus impactos sobre a população, tornando evidentes os efeitos de tais processos que culminaram em impactos na população assistida por essa política. Ademais, essa problemática aponta também para a necessidade de um trabalho de defesa organização e demanda de financiamento desta política sem a terceirização de uma responsabilidade que cabe ao Estado.

## 7 REFERÊNCIAS

ANTUNES, R. **A desertificação neoliberal no Brasil** (Collor, FHC, Lula). 2 ed. Campinas, SP: Autores Associados, 2005.

ANTUNES, R. Afinal quem é a classe trabalhadora de hoje? **Revista da Rede de Estudos do Trabalho**, Ano II, n° 3, 2008.

BATISTELLA, R. R. C.; MOROSINI, M. V. C.; LIMA, J. C. F.; CHINELLI, F., **O trabalho no mundo contemporâneo: contradições e desafios para a saúde**. Rio de Janeiro: EPSJV, 2017, cap. 2, p. 67- 87.

BOTELHO, M. P. O.; RODRIGUES, F. Saúde, serviço social e democracia: notas sobre a atual conjuntura e os desafios para a prática profissional da (o) assistente social na saúde. **16º Congresso Brasileiro de Assistentes Sociais**. Brasília, DF: 2019.

BRASIL. Lei 8080, de 19 de setembro de 1990. **Dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes e dá outras providências**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L8080.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8080.htm)>. Acesso em 13 de jun. de 2018.

BRASIL. Resolução nº 510 de 07 de abril de 2016. **Diário Oficial da União nº 98**, 24 de maio de 2016. Sessão 1, Página 44, 45 e 46.

BRAVO, M. I. S.; PELAEZ, E. J.; PINHEIRO, W. N. As contrarreformas na política de saúde do governo Temer. **Rev. Argum.**, Vitória, v. 10, n. 1, p. 9-23, jan./abr. 2018.

CAMPELO E PAIVA, S. O; SOARES, R. C; BENEDITO, J. C; COSTA, N. M; CAVALCANTE, P. F. Desigualdade, Envelhecimento e Saúde no tempo de contrarreformas: da Magnitude à Desproteção Social no Brasil. **Rev. Kairós-Gerontologia**, 24 (Número especial 30, “Covid-19 e Envelhecimento II”), 65-82, 2021.

CORDEIRO, Alexander Magno et al. Revisão sistemática: uma revisão narrativa. **Rev. Col. Bras. Cir.**, Rio de Janeiro, v. 34, n. 6, p. 428-431, Dec. 2007. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S010069912007000600012&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S010069912007000600012&lng=en&nrm=iso)>. access on 21 Aug. 2020>.

DAMASCENA, D. M. VALE, P. R. L. F. Tipologias da precarização do trabalho na atenção básica: um estudo etnográfico. **Trabalho, Educação e Saúde**, v. 18, n.3, 2020, e00273104. DOI: <http://dx.doi.org/10.1590/1981-7746-sol00273>

FERREIRA, D. M. A mercantilização da política de saúde brasileira: análise do fundo público no período neoliberal. **VI seminário CETROS crise e mundo do trabalho no Brasil: desafios para a classe trabalhadora**, 2018.

FRANK, B. R. B.; VIEIRA, C. S.; ROSS, C.; OBREGÓN, P. L.; TOSO, B. R. G. de O. Avaliação da longitudinalidade em unidades de Atenção Primária à Saúde. Rev. **Saúde Debate**, Vol. 39, Nº 105, Rio de Janeiro, abr.- jun. 2015.

GIL, A.C. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 6 ed. São Paulo, SP: Atlas, 2008.

LAMARCA, I. C. S. A. **Reformas administrativas e políticas de incorporação da força de trabalho no Governo Central Brasileiro (1995-2006)**. Rio de Janeiro: s.n., 2009.

MINAYO, M. C. S. **Pesquisa Social: teoria, método e criatividade**. 18 ed. Petrópolis: Vozes Limitada, 2001.

NARDI, H. C. **Ética, trabalho e subjetividade: trajetórias de vida no contexto das transformações do capitalismo contemporâneo**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2006.

PIALARISSI, R. Precarização do Trabalho. **Rev. Adm. Saúde**, Vol. 17, Nº 66, jan. – mar. 2017.

PRODANOV, C. C. FREITAS, E. C. **Metodologia do trabalho científico: métodos e técnicas da pesquisa e do trabalho acadêmico**. – 2. ed. – Novo Hamburgo: Feevale, 2013. Disponível em: <<http://www.feevale.br/Comum/midias/8807f05a-14d0-4d5b-b1ad-1538f3aef538/Ebook%20Metodologia%20do%20Trabalho%20Cientifico.pdf>>. Acesso em: 21 de agosto de 2020.

RIZZO, T. P.; LACAZ, F. A. de C. Limites dos Planos de cargos, carreiras e salários para desprecarização das Relações de Trabalho no SUS. **Trabalho Educação e Saúde**, Rio de Janeiro, v. 15 n. 2, p. 399-420, maio/ago. 2017.

RODRIGUES, C. dos S. **O trabalho na atenção primária à saúde e a lógica do capitalismo tardio: a precarização como questão bioética**, 2017.

SILVA, J. J. L; SANTOS, V. M. dos; CORREIA, M. V. C. Política de saúde e desmonte dos SUS. **Rev. Ser Social alimentação, Abastecimento e Crise**. Brasília, v. 23, n. 48, janeiro a junho de 2021.

TEIXEIRA, M.; MARTINS, M. I. C.; SILVA, V. Novos Desenhos Institucionais e Relações de Trabalho no Setor Público de Saúde no Brasil: as Organizações Sociais e as Fundações Estatais de Direito Privado. **Rev. Trabalho em Saúde, Desigualdade e Políticas Públicas**. Rio de Janeiro, p. 89–99, 2008.

TESSER, C. D.; NORMAN, A. H. Repensando o acesso ao cuidado na Estratégia Saúde da Família. **Saúde Soc**. São Paulo, v.23, n.3, p.869-883, 2014.

VERDE, F. F.; BERNARDO, M. H; BÜLL, Sandra. Trabalho e Precarização na Saúde. **Rev. Estudos Contemporâneos e Subjetividade**. V. 3, N. 1, p. 18-31, 2013.

## A CONQUISTA DE DIREITOS LGBT ENTRE CONSERVADORISMOS E POLÍTICAS IDENTITÁRIAS EM JUAZEIRO DO NORTE, CEARÁ: UMA ANÁLISE DA LEGISLAÇÃO MUNICIPAL ENTRE 2000 E 2020

### THE CONQUEST OF LGBT RIGHTS BETWEEN CONSERVATISM AND IDENTITY POLITICS IN JUAZEIRO DO NORTE, CEARÁ: AN ANALYSIS OF MUNICIPAL LEGISLATION BETWEEN 2000 AND 2020

Geovane Gesteira Sales Torres<sup>1</sup>  
Maria Laís dos Santos Leite<sup>2</sup>

#### RESUMO

Vivencia-se no Brasil um intenso recrudescimento do neoconservadorismo, contexto marcado por desmontes das políticas públicas LGBT. Nesse sentido, o presente artigo objetiva analisar a legislação municipal ordinária de Juazeiro do Norte - CE relacionada diretamente aos direitos LGBT durante o período de 2000 a 2020. Empreendeu-se uma pesquisa exploratória por meio de uma investigação em documentos de domínio público - leis ordinárias municipais - diretamente tocantes às demandas/existências LGBT no recorte temporal entre 2000 e 2020. O tratamento dos dados se deu por meio de técnicas de estatística descritiva, análise de conteúdo e com o auxílio do software IRAMUTEQ. Ao todo foram analisadas 15 leis diretamente relacionadas, das quais sete são constitutivas de garantias/programas/ projetos/ serviços e oito se voltam à área cidadania/participação social. O ano de 2020 foi o que mais dotou sanções legislativas, com 33,33%. Já o Partido Trabalhista Brasileiro foi o

maior responsável pelas sanções, com 33%. Em termos identitários, os textos legais apresentam maior frequência dos vocábulos travesti (44), transexual (44), lésbica (39), bissexual (39) e gay (39). Conclui-se que a municipalidade apresenta distintos marcos legais LGBT, contudo, também enfrenta contrassensos e empecilhos político-institucionais para a concretização dos direitos LGBT.

**PALAVRAS-CHAVE:** População LGBT. Políticas públicas. Documentos de domínio público.

#### ABSTRACT

Brazil is experiencing an intense resurgence of neoconservatism, a context marked by dismantling of LGBT public policies. In this sense, this article aims to analyze the ordinary municipal legislation of Juazeiro do Norte - CE directly related to LGBT rights during the period 2000 to 2020. An exploratory research was undertaken through an investigation of documents in the public domain - municipal ordinary laws - directly related to LGBT

\*Artigo recebido em 17/07/2021 e aprovado em 03/11/2022

<sup>1</sup> Mestrando no Programa de Pós-Graduação em Ciência Política pela Universidade Federal do Piauí (UFPI). Bacharel em Administração Pública e Gestão Social pela Universidade Federal do Cariri (UFCA). Pesquisador do Laboratório de Estudos Urbanos, Sustentabilidade e Políticas Públicas (LAURBS) e do Laboratório de Estudos em Políticas Públicas do Cariri - LEPP Cariri. Membro do Projeto Banana Terra e rede latino-americana "Colectiva". Mobilizador do Muvuca - Programa de Ativismo Climático da Organização "Nossas". E-mail: geovanegesteira.profissional@gmail.com

<sup>2</sup> Doutoranda em Psicologia (2018-em andamento) pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN). Mestra em Desenvolvimento Regional Sustentável (2014-2016) pela Universidade Federal do Cariri (UFCA). Graduada em Psicologia com ênfase em Psicologia e Processos de Gestão pelo Centro Universitário Leão Sampaio (UniLeão - 2008-2012) com bolsa pelo ProUni - Programa Universidade para Todos. Servidora técnico-administrativa da Universidade Federal do Cariri (UFCA). Coordenadora do Laboratório de Estudos em Políticas Públicas do Cariri (LEPP Cariri). E-mail: mlaisleite@gmail.com

demands/existences in the time frame between 2000 and 2020. Data treatment was carried out through descriptive statistics techniques, content analysis and with the help of the Iramuteq software. In all, 15 directly related laws were analyzed, of which seven are constitutive of guarantees/programs/projects/services and eight are aimed at the citizenship/social participation area. The year 2020 was the one with the most legislative sanctions, with 33.33%. The Brazilian Labor Party (Partido Trabalhista Brasileiro – PTB) was the most responsible for the sanctions, with 33%. In terms of identity, the legal texts present a higher frequency of the words transvestite (44), transsexual (44), lesbian (39), bisexual (39) and gay (39). It is concluded that the municipality has different LGBT legal frameworks, however, it also faces political and institutional nonsense and obstacles to the realization of LGBT rights.

**KEYWORDS:** LGBT population. Public policy. Documents in the public domain.

## 1 INTRODUÇÃO

Ao refletir sobre as políticas modernas de abjeção, Preciado (2020) é categórico ao afirmar que os regimes de extrema de direita, que recrudescem em diversos Estados-nação, investem contra os corpos *queer*. Para tanto, amiúde se legitimam política e socialmente discursos que pregam a necropolítica como resposta aos problemas sociais e econômicos contemporâneos. Não obstante, são cada vez mais frequentes políticas públicas de caráter excludente direcionadas a sujeitos e grupos sociais considerados “animalescos”, seio em que se encontra a população de Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis e Transexuais - LGBT.

Assim, Preciado (2020) nos exorta para o fato de vivenciarmos um proeminente fenômeno de ressurgimento e mutação do conservadorismo (neoliberalismo-nacional), o qual tenciona legitimar a dominação branca-masculina. Assim, refletir sobre os direitos e políticas públicas LGBT se mostra necessário, especialmente durante o governo Bolsonaro, contexto de ascensão da extrema-direita no Brasil (FEITOSA, 2021).

A literatura relativa às políticas públicas LGBT em âmbito nacional aponta que embora apresentem forte influência das políticas de combate ao HIV/Aids, lutas feministas e homossexuais durante a segunda metade do século XX, foi apenas a partir do governo Lula que tais ações públicas ganharam formas no ciclo de políticas públicas federais. Contudo, a partir de 2016 tais políticas vêm sendo alvo de desinstitucionalizações.

Em relação ao desenvolvimento dessas políticas em Juazeiro do Norte, Ceará, há escassez de pesquisas científicas que apontem a sua trajetória e atual configuração. Logo, a ferramenta digital TODXS APP - sistematizadora dos avanços legislativos municipais, estaduais e federais sobre os direitos LGBT - indica a existência de apenas duas leis municipais em Juazeiro do Norte/CE: 1) Lei Orgânica Municipal, a qual indiretamente aponta que a municipalidade deve se desenvolver sem quaisquer formas de discriminação; e a 2) Lei de Constituição do Conselho Municipal dos Direitos LGBT. Já o Mapa da Cidadania da Associação Brasileira de Gays, Lésbicas, Bissexuais, Travestis, Transexuais e Intersexos - ABGLT - não apresenta nenhuma das leis municipais, apenas porta informações sobre a capital do estado, Fortaleza - CE.

Diante do elencado, tem-se como problema de pesquisa: quais as leis municipais diretamente vinculadas aos direitos LGBT em Juazeiro do Norte? Para responder a tal questionamento, a pesquisa em voga apresenta como objetivo geral analisar a legislação municipal ordinária de Juazeiro do Norte relacionada diretamente aos direitos LGBT durante o período de 2000 a 2020. Como objetivos específicos, apresenta-se: 1) identificar as distribuições das leis por anos e as relacionar a acontecimentos nacionais tocantes aos direitos sexuais; 2) identificar as filiações político-partidárias dos responsáveis pelas

sanções/promulgações das leis; 3) categorizar as leis em relação às suas finalidades e áreas de incidência; 4) discutir sobre os possíveis aspectos identitários presentes na legislação investigada; e 5) refletir criticamente sobre os dados obtidos com base em pensamentos homoculturais e *queer*.

Para tanto, a presente investigação exploratória adota uma pesquisa documental para a coleta dos dados. O tratamento qualitativo dos mesmos se deu por meio do método linguístico intitulado análise de conteúdo, além de técnicas estatístico-descritivas e auxílio do *software* livre IRAMUTEQ na realização de uma análise léxica. Ao decorrer do artigo se discutem os conceitos e problemas públicos em torno das políticas públicas LGBT, ideologia de gênero, partidos políticos e identidades. Além disso, é discutido o desenvolvimento das políticas públicas LGBT em âmbito nacional e na municipalidade de Juazeiro do Norte. O trabalho está estruturado em: introdução; métodos; resultados e discussões; e considerações finais.

## 2 MÉTODOS

A pesquisa em questão incorpora como objeto analítico a legislação municipal ordinária de Juazeiro do Norte relacionada diretamente às demandas/identidades LGBT, publicada entre 2000 e 2020. O território da investigação, Juazeiro do Norte, é integrante da Região Metropolitana do Cariri - RM Cariri, além de ser o 3º município mais populoso do estado do Ceará, com uma população de 276.264 pessoas estimada para 2020 (IBGE, 2018). Ainda de acordo com o IBGE (2018) o Produto Interno Bruto *per capita* do município em 2018 foi de R\$17.725,62, sendo o 16º do estado, já o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal em 2010 era de 0,694.

Conforme apresentado pela Secretaria das Cidades do Governo do Estado do Ceará (2018), a RM Cariri atualmente é composta por nove municípios: Juazeiro do Norte, Crato, Barbalha, Jardim, Missão Velha, Caririçu, Farias Brito, Nova Olinda e Santana do Cariri. Ademais, a RM Cariri integra uma rede maior composta por 29 municípios caracterizada como Região de Planejamento do Cariri, uma das mais importantes macrorregiões do Estado do Ceará.

A RM Cariri está situada a uma distância média de 600 km das duas metrópoles regionais nordestinas mais próximas, Fortaleza e Recife. As três cidades principais (Juazeiro do Norte, Crato e Barbalha) mantêm vínculos em termos de proximidade territorial, mas sobretudo pela relação de complementaridade socioeconômica (GOVERNO DO ESTADO DO CEARÁ, 2018).

Para além da sua relevância socioeconômica, e diretamente relacionada a esta, é possível rememorar a história do Cariri a partir de acontecimentos como a chegada das invasões europeias (motivadas por interesses religiosos e mercantis), o trabalho nos engenhos de rapadura, as grandes secas, a criação e o ataque ao Caldeirão do Beato José Lourenço, o milagre do Padre Cícero, etc. (LEITE, 2021).

Juazeiro do Norte é para Torres e Nascimento (2021) um território onde se assentam complexos fenômenos religiosos que não raras às vezes influenciam em ações públicas, seio em que se encontram as romarias católicas em devoção ao Padre Cícero. Assim, contemplar a hegemonia católica da municipalidade e as corriqueiras ações governamentais religiosamente comprometidas implica refletir sobre os percalços enfrentados pelos direitos sexuais e reprodutivos ante concepções judaico-cristãs imbuídas em instituições públicas.

Frisa-se que as leis não se configuram como fins transcendentais da justiça e segurança jurídica, pois são produtos/representações das relações de poder socialmente estabelecidas, formatando-se, inclusive, como linguagens de poder e elementos dos dispositivos de poder (Cf. FOUCAULT, 2017). Contudo, é mister salientar que a microfísica das relações de poder, proposta por Foucault (2017), não corrobora a lógica macroestrutural presente em teorias como o materialismo histórico-dialético, pois preconiza que grandes estratégias de poder - como as presentes nas leis e protagonizadas pelas instituições do Estado - se inter cruzam e estabelecem capilaridade com as mais íntimas relações de poder, já que estas formam os sujeitos e partem de diferentes esferas da vida social (FOUCAULT, 1988).

Nesse hiato, essa investigação exploratória se caracteriza, no que se refere aos seus meios de coleta de dados, como uma pesquisa documental, pois se dedica a fontes primárias - dados originais que oportunizam o contato direto com os fatos pesquisados - que ainda não receberam tratamento científico/analítico. A compreensão de documento, a partir da Escola de Annales, passou a ter uma perspectiva mais globalizante e, assim, entender o documento como um produto dos sujeitos, algo que implicou na sua compreensão como qualquer prova registrada do passado. Logo, imagens, vídeos, filmes, esculturas, quadros, livros, artigos, slides e leis são exemplos de suportes com informações fixadas que figuram como documentos (SÁ-SILVA; ALMEIDA; GUINDANI, 2009).

Porém, Sá-Silva, Almeida e Guindani (2009) exortam para a importância dos seguintes elementos no fluxo de análise documental: 1) precisa-se ter cautela com a avaliação da credibilidade das fontes; 2) necessita-se manter as fontes nas suas propriedades originais; 3) há a necessidade de avaliação do contexto histórico no qual o documento foi construído, para que se evitem anacronismos analíticos; 4) é mister elucidar as identidades e interesses dos autores do documento em análise; 5) ademais, é importante considerar a natureza/estrutura do texto/documento investigado; 6) também se precisa delimitar os sentidos das palavras e conceitos presentes no documento; 7) além de ser crucial selecionar um pertinente método de análise do material.

Logo, os documentos verbais escritos analisados - leis municipais - foram acessados no site eletrônico da Câmara de Vereadores de Juazeiro do Norte, no período de julho de 2020 a fevereiro de 2021. Para o tratamento do material discursivo dos documentos, incorporou-se o método sociolinguístico denominado análise de conteúdo. A análise de conteúdo consiste em um método interpretativo, mediante

fluxos sistemáticos e objetivos de descrição, voltado aos conteúdos dos discursos/comunicações/textos (BARDIN, 2002). Os fluxos analíticos desse método consistem nos seguintes: 1) pré-análise: organização dos dados; 2) exploração do material: gestão sistemática das decisões tomadas no processo de organização dos materiais discursivos; 3) tratamento dos resultados: observação, inferência e interpretação do conteúdo discursivo/textual (BARDIN, 2002).

Após o tratamento do conteúdo discursivo dos documentos, iniciou-se um fluxo de análise estatístico-descritiva dos materiais. Criaram-se categorias em relação às finalidades e áreas das leis; aos anos de publicação; aos partidos políticos e atores responsáveis pela sanção da legislação em análise. Assim, tais categorias se construíram por meio do cálculo das frequências absoluta ( $f$ ), relativa ( $fr$ ) e percentual ( $f\%$ ), bem como exposto na figura 1.

Porém, o emprego de técnicas estatísticas não implica no reducionismo numérico/matemático de fenômenos complexos e essencialmente qualitativos, pois a estatística descritiva não se propõe a ser uma ciência exata, além de não pressupor homogeneidade e condições inalteráveis dos campos investigados. Logo, a estatística descritiva é uma forte aliada e complementar aos métodos qualitativos, como o estudo de caso, por evidenciar processos e tendências sociais, além de ser útil na geração de indicadores sociais (GOLDENBERG, 2004).

Figura 1: Fórmulas das frequências absoluta ( $f$ ), relativa ( $fr$ ) e percentual ( $f\%$ ).

$$f = \text{número de ocorrências de cada classe}$$

$$fr = f / \sum f$$

$$f\% = 100 fr$$

Fonte: Elaborado pelos(as) autores(as).

O processo de análise léxica dos documentos investigados foi conduzido com o auxílio do *software* livre IRAMUTEQ (*Interface de R pour les Analyses Multidimensionnelles de Textes et de Questionnaires*). O IRAMUTEQ tem o seu desenvolvimento na linguagem Python e emprega funções do *software* estatístico R. Então, trata-se de uma relevante ferramenta para análises estatísticas de materiais textuais. As fases para a utilização do IRAMUTEQ são as seguintes: 1) preparação do corpus textual; 2) leitura e avaliação do conteúdo transcrito; 3) análise detalhada e codificação no *software*; 4) emprego da codificação na descrição dos sujeitos ou temas analisados; 5) reflexão sobre como são representados os temas analisados, após o processo de análise das categorias e em diálogo com teorias; 6) significação dos dados mediante o diálogo com a literatura, fase que resulta na apresentação dos resultados (SOUZA *et al.*, 2018). Então, para a análise léxica e criação da nuvem de palavras foram consideradas as seguintes classes gramaticais:

verbos, adjetivos, substantivos e vocábulos não reconhecidos pelo dicionário do *software*. Não se consideraram as *hapax* (palavras com frequência um).

Portanto, a investigação em tela se guia pelas correntes epistemológicas *queer* e homocultural. Bento (2017) exclama que a teoria *queer* se marca pela negação à essencialização das identidades, contraposição ao binarismo de gênero, contemplação do corpo como local de disputas e resistência, além da negação do pensamento defensor do Estado como locus gerador dos desejos dos sujeitos. Conforme Butler (2016), a teoria e ativismo *queer* almejam maior dignidade de vida para sujeitos dissidentes. Já a corrente homocultural consiste em um campo de estudos multidisciplinares voltados à produção do conhecimento e subjetividade das diferenças e diversidades culturais/sexuais e de gênero. No Brasil, os estudos homoculturais se consolidaram em 2001 a partir da criação da Associação Brasileira de Estudos da Homocultura - ABEH (GARCIA, 2017).

### 3 RESULTADOS E DISCUSSÕES

Tratar das articulações políticas em torno das sexualidades e identidades de gênero dissidentes à diferença sexual<sup>3</sup> pressupõe reconhecer a revolta de *Stonewall*, em Nova Iorque no ano de 1969, como um marco histórico das lutas sociais LGBT. Além de ter contribuído para transformações sociais no contexto norte-americano, a revolta de *Stonewall* se configura como um divisor de águas no que tange à transformação política, estratégica e ideológica dos movimentos *a posteriori* denominados LGBT em diversos contextos globais (SILVA, 2011).

No Brasil, a luta em prol dos direitos LGBT remontam o regime civil-militar no país (1964-1985), quando grupos como o jornal “Lampião da Esquina”, “Chanacomchana” e o coletivo cênico “Dzi Croquettes” rasgaram o véu imaculado do moralismo cristão e, assim, abriram portas para o nascimento de inúmeros coletivos e grupos políticos atuantes na defesa dos direitos sexuais (FRY; MACRAE, 1985).

Em contraste à primeira fase de ativismo LGBT no Brasil, durante o regime civil-militar, Aguião (2018) destaca que após a redemocratização do país há uma notória mutação nas tendências de atuação política por parte da militância LGBT, pois, passa-se a imprimir um itinerário mais pragmático em busca da conquista de direitos civis e prevenção da violência, arranjo contrastante à configuração de outrora fundada na procura por uma ampla transformação social gerada por meio das sociabilidades cotidianas.

Ao longo da breve história democrática do país, alcançada com a promulgação da Constituição Federal de 1988, demandas LGBT foram apresentadas e as suas resoluções cobradas aos governos, algo que culminou na positivação de direitos e políticas públicas especiais. Entretanto, Viana e Benítez (2016)

---

<sup>3</sup> A diferença sexual consiste na verdade anatômica moderna (discursivamente construída), a qual impõe uma coerência e abjeções dos corpos em relação ao binarismo de gênero. (Cf. PRECIADO, 2020).

salientam que o chamado movimento homossexual brasileiro, por ocasião da construção da carta magna de 1988, não conseguiu incluir a discriminação sexual no rol de discriminações a serem combatidas pelo poder público, fato gerador de inúmeros percalços posteriores no desenvolvimento de políticas públicas LGBT.

Mello, Brito e Maroja (2012) apontam que até 2012 as principais conquistas legais no campo dos direitos sexuais no país equivaliam ao programa federal Brasil Sem Homofobia (2004); I Conferência Nacional “GLBT” (2008); Plano Nacional de Promoção da Cidadania e Direitos Humanos de LGBT (2009); 3º Programa Nacional de Direitos Humanos (2009); Criação da Coordenadoria Nacional de Promoção dos Direitos LGBT (2010) e Conselho Nacional LGBT (2010).

Ademais, dentre os direitos LGBT positivados em âmbito nacional, também ganham destaque a união estável (Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 132/RJ no Supremo Tribunal Federal – STF, julgada em 2011) e casamento entre casais homoafetivos (Resolução nº 175, de 14 de maio de 2013 do Conselho Nacional de Justiça); refúgio e direitos migratórios a sujeitos LGBT (Lei nº 9.474/1997 e Lei nº 13.445/2017); direito à retificação do prenome em documentos para pessoas transexuais (Decreto Presidencial nº 8.727, de 28 de abril de 2016; Portaria nº 1.820/2009 do Sistema Único de Saúde - SUS; e Normativa nº 1718, de 18 de julho de 2017 da Receita Federal); além de políticas públicas de saúde para a população LGBT (Portaria nº 2.836, de 1º de dezembro de 2011 do SUS), resguardadas no seio do SUS (BRASIL, 2017).

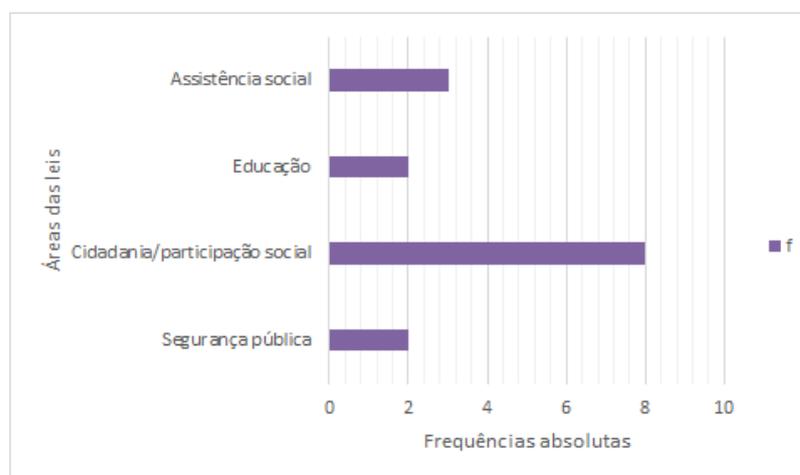
Outrossim, o ano de 2019 foi marcado pela conquista de um grande avanço no que se refere à segurança pública da população LGBT, considerando-se que nesse ano ocorreram importantes votações de processos pelo STF que tomaram a homofobia e a transfobia como objeto. Os mesmos foram o Mandado de Injunção (MI) 4733 e Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão (ADO) 26. Ações que culminaram na concordância do valor majoritário de ministros do STF em criminalizar a homofobia e transfobia, equiparando-as às penas previstas na lei contra crimes raciais (TORRES; PEREIRA; LEITE, 2018).

Apesar desses marcos legais, Mello, Brito e Maroja (2012) expressam que em todos os níveis de governo, as políticas públicas voltadas à população LGBT têm sido marcadas por iniciativas isoladas, apesar do grande número de portarias, resoluções, decretos e leis (sobretudo inseridas nas áreas da saúde, educação e assistência social) com menor força normativa. Dessa maneira, predomina no Brasil a ausência de um arcabouço jurídico que legitime as políticas públicas LGBT e a efetividade dos atos normativos já conquistados na União, estados e municípios.

### 3.1 Os direitos LGBT em Juazeiro do Norte

Neste sentido, após a análise documental na legislação ordinária do município de Juazeiro do Norte – CE, identificaram-se 34 leis relacionadas aos problemas públicos e/ou direitos da população LGBT. Desse total, mais da metade (55,882%) se relacionam de forma indireta, ao passo que 44,117% se vinculam diretamente às existências/identidades e demandas LGBT. Após leituras temáticas nos dispositivos legais ora citados, constataram-se quatro áreas nas quais se assentam as legislações diretamente relacionadas à pauta LGBT, como exposto no gráfico 1.

Gráfico 1: Setores das leis diretamente relacionadas.



Fonte: Elaborado pelos autores com dados da pesquisa.

Observa-se que a área com a maior frequência absoluta é a tocante à cidadania/participação social (frequência - f:8), seguida da assistência social (f:3) e, com igual valor absoluto, os setores segurança pública (f:2) e educação (f:2). Embora categorizadas de tal maneira, concebe-se que muitos dos textos legais analisados apresentam conotações multisetoriais.

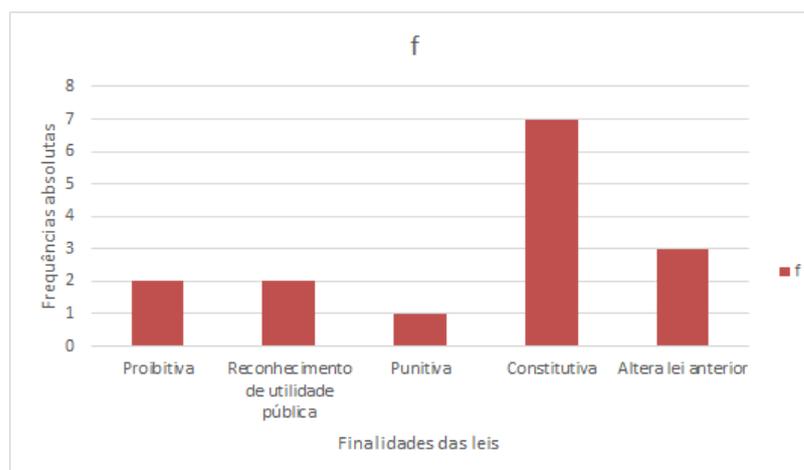
Considerando os objetivos/finalidades das leis, categorizou-se-as em seis específicos fins, bem como se observa no gráfico 2. Vislumbra-se que, majoritariamente, as normativas se configuram como constitutivas (f:7), algo que implica na criação de garantias (programas, projetos, serviços e equipamentos públicos) à população LGBT residente na municipalidade. Contudo, também são expressivas as leis de caráter proibitivo (f:2), contemplando não apenas normativas benfazejas ao grupo estudado (tal como a proibição de ações discriminatórias de teor homofóbico), mas também abarcando tolhimentos relativos à diversidade sexual e de gênero (como a proibição à ideologia de gênero *[sic]* na educação pública municipal).

Acentuam-se, ainda, as legislações de reconhecimento municipal da utilidade pública de organizações atuantes na defesa dos direitos sexuais (f: 2). Além do exposto, salienta-se que três das legislações ordinárias versam sobre a alteração das leis (revogação dos textos legais anteriores e

estabelecimento de novos). Não obstante, assentam-se leis estabeledoras de sanções/punições (f:1) tocantes às discriminações contra sujeitos dissidentes à heterossexualidade compulsória e ao dimorfismo sexual.

A positivação de garantias e sistemas/redes de proteção social voltadas à população LGBT se faz elementar porque esse grupo vivencia precariedades advindas de situações politicamente induzidas que expõem com maior intensidade os corpos/sujeitos abjetos a circunstâncias de violência, dano e morte, além de se justificar pelo fato dessa parcela populacional ser pouco contemplada com os instrumentos judiciais de reparação e proteção do Estado (BUTLER, 2018). Tal realidade contraria sumamente o ideal social exposto por Butler (2018), pois “[...] o mundo como deveria ser teria que salvaguardar os rompimentos com a normalidade e oferecer apoio e afirmação para os que realizam essas rupturas” (p. 41).

Gráfico 2: Finalidades das leis diretamente relacionadas.



Fonte: Elaborado pelos autores com dados da pesquisa.

No que se refere aos anos das publicações das leis, bem como evidenciado na tabela 1, afere-se que 2002, 2015 e 2020 são os recortes temporais com os maiores percentuais de legislações sancionadas, o primeiro com 13,33%, o segundo com 13,33% e o último com 33,33%.

O ano de 2002, mandado do prefeito municipal Carlos Cruz (PFL), foi marcado nacionalmente por alguns antecedentes no campo das políticas públicas LGBT, além de ser um marco a partir do qual se intensifica a positivação dos direitos LGBT. Nesse direcionamento, em 1996, o primeiro Programa Nacional de Direitos Humanos incorporou a homossexualidade na sua seção pertinente à segurança pública, entretanto, o programa não foi propositivo nesta inserção. Mas, em 2002, o segundo Programa Nacional de Direitos Humanos apresentou cinco propostas relacionadas à homossexualidade no eixo tocante ao direito à liberdade.

Mesmo considerando tais marcos, apenas em 2004 que se vislumbra o grande vulto na edificação das políticas públicas LGBT, pois foi nesse contexto que se lançou o programa federal Brasil Sem Homofobia (BSH), iniciativa da Secretaria Especial de Direitos Humanos da Presidência da República (AGUIÃO, 2018).

O ano de 2015, governo municipal de Raimundo Macêdo (PMDB), foi marcado por intensos e complexos fenômenos políticos, cuja gênese remonta os protestos de junho de 2013, quando manifestações tomaram as ruas do Brasil motivadas pela insatisfação de parcelas populacionais – sobretudo as classes médias e altas – com as instituições democráticas representativas, organizações políticas tradicionais e com o Partido dos Trabalhadores – PT (TATAGIBA, 2018).

Assim, em 2014 se iniciam as investigações da chamada Operação Lava Jato com ações coordenadas pela Polícia Federal, e com elas, surge o antipetismo como um fenômeno sociopolítico e, conseqüentemente, o enfraquecimento social e político do PT. Nessa linha cronológica de eventos, em 15 de março de 2015 os protestos em favor do impeachment da Presidenta Dilma Rousseff reuniram um milhão e 350 mil manifestantes no país (TATAGIBA, 2018).

Tabela 1: Anos das sanções das leis diretamente relacionadas.

Ano	f	fr	f%
2000	1	0,066667	6,666667
2002	2	0,133333	13,33333
2005	1	0,066667	6,666667
2009	1	0,066667	6,666667
2013	1	0,066667	6,666667
2014	1	0,066667	6,666667
2015	2	0,133333	13,33333
2018	1	0,066667	6,666667
2020	5	0,333333	33,33333
Total	15	1	100

Fonte: Elaborado pelos(as) autores(as) com dados da pesquisa.

Já o ano de 2020, mandado municipal do prefeito José Arnon Cruz Bezerra de Menezes (PTB), foi intensamente marcado pela pandemia ocasionada pela SARS-Cov-2, contexto em que os direitos humanos e princípios democráticos foram postos em risco por governos neoconservadores e neoliberais, considerando-se que os corpos e identidades historicamente vulnerabilizadas foram intensamente vítimas

de biopolíticas e necropolíticas, situação que agravou as condições de vida de grupos como a população LGBT (SAFATLE, 2020).

Entretanto, tais situações degradantes antecedem a pandemia da Covid-19, haja vista que o Atlas da Violência 2019 revela que entre 2011 e 2017 foram registradas 12.477 denúncias de violência contra pessoas LGBT. Também se desnuda a ocorrência de 2.619 denúncias de lesão corporal contra sujeitos LGBT. Já em relação aos LGBTcídios, aponta-se a existência de 163 homicídios e 26 tentativas de homicídio. Embora alarmantes, o Atlas da Violência 2019 indica que tais dados não representam a nefasta realidade da segurança da população LGBT, considerando-se a inexistência de dados oficiais nos registros policiais e demográficos sobre tal grupo (INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA; FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA, 2019).

### 3.2 Análises dos conteúdos das leis municipais

A Lei nº 2.561, de 24 de agosto de 2000, foi a primeira a ser aprovada em Juazeiro do Norte que tocou em questões relacionadas à diversidade sexual. A mesma traz em seu conteúdo a proibição e sanção de estabelecimentos comerciais, industriais e espaços coletivos de lazer em casos de discriminação a sujeitos em virtude da sua sexualidade. Para fins da lei, estabeleceram-se modalidades discriminatórias tais como expulsão, proibição de ingresso e mau atendimento nos locais ora mencionados. O texto legal não empregou o termo “orientação sexual”, mas, “opção sexual” (*sic*). Por seu viés punitivo, a lei incumbe a então Secretaria de Ação Social e Trabalho de fiscalizar as denúncias, podendo aplicar advertências, suspensões e cassações do alvará de funcionamento, além de multas.

Após dois anos, o poder legislativo municipal reconheceu a utilidade pública da Associação de Apoio, Defesa e Cidadania aos Homossexuais, por meio da lei nº 2.718, de 19 de dezembro de 2002. As razões que motivaram tal ato legislativo foram as ações da pessoa jurídica em questão no campo da educação, desenvolvimento e conscientização da cidadania, defesa, apoio e esclarecimento dos direitos dos homossexuais.

Em complemento ao já previsto na lei nº 2.561, de 24 de agosto de 2.000, sancionou-se a lei nº 2.720, de 19 de dezembro de 2002. Esta, em seu art. 1º, melhor definiu as condições entendidas como discriminatórias, sendo postas como:

I – constrangimento; II – proibição de ingresso ou permanência; III – atendimento selecionado; IV – preterimento, quando da ocupação e/ou imposição de pagamento de mais de uma unidade, nos hotéis e similares; e, V – sonegar locação ou aquisição de imóveis destinados ao uso residencial, comercial ou de lazer, sabidamente de aluguel ou dispostos à venda.

Ainda sobre a lei nº 2.720, de 19 de dezembro de 2002, estabeleceu-se o valor mínimo da multa como um salário-mínimo. Outrossim, a lei pressupôs o prazo de 60 dias para o poder executivo municipal regulamentar os mecanismos de denúncia, formas de apuração das mesmas, além da configuração da ampla defesa dos infratores. Conquanto, mediante análises realizadas na legislação municipal, não se identificaram leis complementares, ordinárias ou decretos municipais, entre 2002, 2003 e 2004 que regulamentem a lei em evidência.

Todavia, é mister refletir que a Lei nº 2.720, de 19 de dezembro de 2002, apresenta sanções meramente civis, não penais, apenas estabelecendo multas, advertências e cassações de alvarás de funcionamento em casos de discriminação em virtude da orientação sexual em estabelecimentos/organizações. Essa realidade é apresentada por Mello, Brito e Maroja (2012) como uma tendência política, no seio dos municípios brasileiros, no período que antecedeu a equiparação, pelo STF, da LGBTfobia a crime de racismo.

No ano de 2005, em virtude da Lei nº 2.887, de 10 de maio de 2005, instituiu-se o dia 28 de junho como a data do Orgulho Gay e Livre Expressão Sexual no município de Juazeiro do Norte, a qual passou a integrar o calendário oficial de eventos da cidade.

Em 2009, o Grupo de Apoio à Livre Orientação Sexual do Cariri-GALOSC recebeu o reconhecimento municipal da utilidade pública do seu trabalho no campo da assistência social, cultural, educacional e promoção da saúde para com a população então denominada “GLTB” e profissionais do sexo, fato acarretado pela lei nº 3.552, de 28 de setembro de 2009.

O ano de 2013 foi marcado pela criação do Conselho Municipal dos Direitos de Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis e Transexuais no Município de Juazeiro do Norte, fato alcançado pela lei nº 4.257 de 23 de outubro de 2013. Tal conselho objetiva, nos termos do art. 2º da lei, “propor, deliberar, contribuir na normatização e acompanhar e fiscalizar políticas públicas relativas aos direitos de Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis e Transexuais.” (JUAZEIRO DO NORTE, 2013). A lei em voga estabelece as competências e atribuições do órgão consultivo, abarcando aspectos relacionados ao acompanhamento, proposição, fiscalização e coprodução de políticas públicas, além de ações voltadas ao referido público.

A composição do Conselho Municipal dos Direitos LGBT se estabeleceu de forma paritária, abarcando quatro membros voluntários de secretarias do poder público municipal (Secretarias de: Saúde; Educação; Desenvolvimento Social e do Trabalho; e Cultura e Romaria) e quatro representantes da Sociedade Civil Organizada empenhada na pesquisa, defesa e promoção dos direitos sexuais e reprodutivos. Ademais, o art. 8º instituiu que a presidência do conselho deve ser ocupada por um representante do poder público, ao passo que a vice-presidência necessita ser protagonizada por um membro da sociedade civil. Assim, o art. 6º pressupõe que o(a) secretário do Desenvolvimento Social e

do Trabalho deve exercer a função de secretário(a) executivo do conselho (JUAZEIRO DO NORTE, 2013).

Salienta-se, porém, que a Lei nº 4.295, de 26 de fevereiro de 2014 revoga o § 2º do art. 6º da Lei Municipal nº 4.257, de 23 de outubro de 2013, então, retira a obrigatoriedade da ocupação da função de secretário(a) executivo do Conselho pelo secretário da pasta de Desenvolvimento Social e do Trabalho.

Ainda no que toca ao Conselho Municipal dos Direitos LGBT, a sua estrutura é alterada pela Lei nº 4.538, de 08 de outubro de 2015. Em relação à composição, prevista no art. 8º, acresce-se mais uma representação do poder público (Secretaria de Segurança e Cidadania). No que se refere às representações da sociedade civil, a lei nº 4.257/2013 não estabelecia um valor mínimo de representantes por categoria de organização/coletivo. Assim, a Lei nº 4.538/2015, além de acrescentar uma vaga a mais em relação à lei nº 4.257/2013 (cinco representações), também preconiza que haja uma representação para cada uma das cinco classificações organizacionais (Coletivos LGBT, entidades sem fins lucrativos atuantes na defesa dos direitos LGBT, movimentos sociais LGBT, comunidade científica, instituição do campo da saúde LGBT).

No que tange à criação do Conselho Municipal dos Direitos LGBT de Juazeiro do Norte, enxerga-se a edificação de uma tendência política nacional em relação aos direitos LGBT, algo denominado por Aguião (2018) como tripé da cidadania, referindo-se às reivindicações pela implantação de mecanismos como os Conselhos LGBT nos estados e municípios brasileiros. Algo demandado publicamente pelos movimentos sociais LGBT desde a marcha do orgulho LGBT de Brasília no ano de 2011 (AGUIÃO, 2018).

Dessa maneira, Aguião (2018) reflete que espaços de participação social como os conselhos LGBT são, além de elementos promotores do desenvolvimento democrático e diversidade, também mecanismos de resistência através dos quais movimentos sociais e sujeitos denunciam a não efetividade dos canais participativos e políticas públicas. Assim, os conselhos LGBT são relevantes por serem um “espaço de explicitação, negociação e resolução de conflitos, de aperfeiçoamento para a maior eficácia das políticas públicas, de ampliação da transparência dos atos dos governos e de ampliação da legitimidade das suas decisões.” (COLLING, 2013, p. 425).

Entretanto, Colling (2013) exorta para o fato de que amiúde os conselhos gestores são criados para legitimar as ações governamentais e políticas públicas verticais, nem sempre confluentes às decisões tomadas pelos conselheiros e demais sujeitos/organizações envolvidas nas deliberações. Fato confluyente à visão de Butler (2018), a qual aponta que assim como as expressões coletivas da vontade popular podem questionar a legitimidade de governos mascarados como participativos, tais expressões populares também podem ser dissolvidas/silenciadas por governos e instituições com quem tecem alianças.

No campo educacional, a Lei nº 4.548 de 05 de novembro de 2015 estabelece a realização de campanhas educativas de combate à homofobia, racismo, intolerância religiosa, xenofobia, discriminação social e de gênero. Para tanto, o texto legal preconiza campanhas em parceria com organizações da sociedade civil e profissionais atuantes nos campos pertinentes, algo que se idealiza através da criação e divulgação de materiais publicitários em escolas, hospitais, veículos, creches, dentre outros espaços públicos e privados.

A educação direcionada à diversidade sexual e de gênero foi bastante influenciada pela Declaração de Nova Delhi promulgada em 1993, a qual apresenta uma perspectiva educacional voltada aos direitos humanos. Contudo, em âmbito nacional, as políticas educacionais direcionadas à diversidade sexual e de gênero, mesmo iniciadas com as ações governamentais no campo da saúde tocantes ao combate à Aids, apresentam as suas primeiras faces apenas durante os governos Lula, quando se lançaram programas como o BSH. Entretanto, diversos adversários estiveram empenhados no sentido de inibirem tais conquistas, como a Conferência dos Bispos do Brasil (CNBB), representantes políticos e grupos conservadores. Pressões estas que culminaram no veto do kit escola sem homofobia, produto do Projeto Escola Sem Homofobia, por Dilma Rousseff em 2011 (VIANNA, 2015).

Em discordância às tendências equânimes das leis diretamente relacionadas às demandas e direitos da população LGBT no município, a Lei nº 4.853 de 07 de maio de 2018 veda a ideologia de gênero na rede pública municipal de ensino. A lei em voga foi promulgada pelo presidente da câmara de vereadores Glêdson Lima Bezerra (PMN), atual Prefeito de Juazeiro do Norte-CE em 2021. Conforme o artigo 1º desta lei, o poder público “I – impede sob quaisquer pretextos, a utilização de ideologia de gênero na educação Municipal” (JUAZEIRO DO NORTE, 2018). Ademais, argumenta-se que os pais têm o direito de que os seus filhos recebam a educação moral e religiosa que melhor os convir. Desse modo, para que os servidores públicos cooperem com o processo educacional dos educandos, todo o material pedagógico necessita da prévia “aprovação” dos núcleos familiares dos estudantes.

Nesse sentido, tolhem-se divulgações e usos de materiais pedagógicos que apresentem conotação pornográfica ou obscena, algo compreendido pela lei como “IX – considera-se pornográfico ou obsceno áudio, vídeo, imagem, desenho ou texto escrito ou lido cujo conteúdo descreva ou de órgãos genitais, de relação sexual ou de ato libidinoso.” (JUAZEIRO DO NORTE, 2018). Salienta-se, ainda, que a Lei nº 4.853/2018 estabelece multas para servidores ou entidades patrocinadas que transgridam o seu conteúdo, além de permitir que qualquer pessoa jurídica ou física denuncie descumprimentos desta lei à Administração Pública e Ministério Público.

Dessa forma, os discursos em torno da ideologia de gênero, amiúde direcionados ao tolhimento do campo educacional em tratar sobre questões de gênero e sexualidade, toma nos corpos das crianças a sua estratégia de convencimento das massas populacionais. Entretanto, embora busque apagar possíveis

discursos em torno das sexualidades das crianças, o espaço educacional disciplinar se marca pela incessante e prolixa fala sobre as sexualidades de tais sujeitos, mediante linguagens como a própria arquitetura (FOUCAULT, 1988).

Então, “[...] a partir do século XVIII, o sexo das crianças e dos adolescentes passou a ser um importante foco em torno do qual se dispuseram inúmeros dispositivos institucionais e estratégias discursivas.” (FOUCAULT, 1988, p. 32). Logo, a partir do século XVIII a sexualidade das crianças passou a ser um problema público – por ser valorada como algo precioso e arriscado –, sendo objeto de inúmeras tecnologias de controle, tais como a vigilância, armadilhas, confissões, dispositivos, etc. Portanto, desenvolveu-se do combate ao onanismo – masturbação –, mediante cintas e outras parafernálias, ao combate à ideologia de gênero nas escolas.

Embora apresentem elementos benfazejos para a busca da dignidade humana e liberdade dos sujeitos dissidentes, as políticas das diferenças, bem como as políticas identitárias, voltadas à diversidade sexual e de gênero na América Latina e, especificamente no Brasil, têm enfrentado drásticos empecilhos devido ao pânico moral transmutado sob o elemento discursivo nomeado “ideologia de gênero” (*sic*).

Tal ideologia surge em resposta aos relativos avanços no campo dos direitos sexuais e reprodutivos e nos estudos despatologizantes em torno das sexualidades e gêneros dissidentes, bem como à adoção do termo gênero nos documentos oficiais e nas políticas dos países signatários da ONU a partir da Conferência Mundial de Beijing sobre a Mulher, em 1995. A “ideologia de gênero” (*sic*) consiste, segundo os seus defensores e formuladores, em um compêndio de elementos político-discursivos que almejam a alienação e estabelecimento de regimes totalitários, equiparados ao fascismo e nazismo, os quais pretendem a alteração da moral e destruição da sociedade (MISKOLCI; CAMPANA, 2017).

Salienta-se, ainda, que consoante a Miskolci e Campana (2017), os protagonistas da noção de “ideologia de gênero” (*sic*) majoritariamente provém de grupos/setores sociais conservadores, sobretudo cristãos católicos e evangélicos, os quais são denominados pelos autores como “empreendedores morais” (p. 730). Algo que não é uma novidade, julgando-se que a Igreja Católica foi uma grande incentivadora das discussões e jogos políticos que culminaram na formulação da chamada “ideologia de gênero” (*sic*).

Tencionando compreender os argumentos de formuladores teóricos sobre a chamada ideologia de gênero (*sic*), cabe-se contemplar o pensamento do jurista argentino Jorge Scala (2001). O presente teórico se compromete a refutar psicologicamente, sociologicamente e antropologicamente o conjunto de discursos nomeados por ele como ideologia de gênero (*sic*). Contudo, ao questionar a perspectiva de gênero como uma construção social, Scala (2001) recai em equívocos conceituais crassos, os quais não apenas contrapõem a produção científica majoritária no campo dos estudos de gênero e sexualidade, mas também divergem conceitualmente de compreensões como as da OMS.

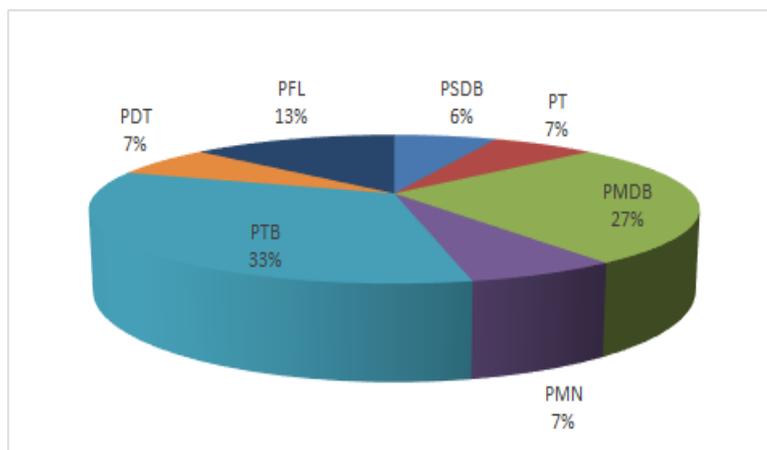
Nesse sentido, Scala (2001) não diferencia, teórico-metodologicamente, gênero do que o mesmo denomina como “opção sexual” (*si*). Ademais, ao renegar o gênero como uma construção social, o jurista compreende que o matrimônio é posto, pela ideologia de gênero (*si*), como uma alternativa em meio à vida conjugal sem o matrimônio, à prostituição, à homossexualidade, ao bestialismo e à pederastia. A sua visão não diferencia as instituições das práticas sociais? Talvez não, pois Scala (2001) comete tais equívocos, porventura, intuindo ser compreendido, mediante sua linguagem simplista e pouco fundamentada, pelas massas populacionais embebidas pelo pânico moral que circunda às ameaças ao *status quo* (Cf. MISKOLCI; CAMPANA, 2017).

Em suma, Scala (2001) é enfático ao afirmar que as mulheres e o feminino são essências complementares aos homens e à masculinidade, por isso são categorias que não podem ser reconfiguradas. Então, o autor em tela enxerga as relações heterossexuais como naturais, bem como questiona a intervenção do Estado em prevenir as infecções sexualmente transmissíveis – IST – e em fornecer meios para a realização do aborto, considerando-se que segundo Scala (2001), se as escolhas de gênero e sexuais são autônomas, quem as incorpora deve arcar com as suas “consequências” (essa visão contribui para a repatologização da homossexualidade, já que põe as IST como inerentes aos sujeitos homossexuais).

O ano de 2018, o mesmo período da sanção e publicação da Lei municipal nº 4.853/2018, foi marcado pelo recrudescimento do neoconservadorismo no Brasil. Segundo Andrade (2019), a ascensão da extrema direita no país se consagrou com a eleição presidencial de Jair Bolsonaro. Este legitimou o ódio até então velado, assim, os seus seguidores passaram a não ter medo em expor os seus preconceitos, algo que faz com que a xenofobia, racismo, sexismo, machismo e LGBTfobia se ostentem. Com intensas mudanças institucionais da administração pública federal voltada aos direitos humanos, Andrade (2019) afirma que o governo Bolsonaro dificulta a resolução de problemas públicos da população LGBT.

Conforme observado no gráfico 3 e tabela 2, os políticos responsáveis pelas sanções/promulgações das leis provêm de partidos progressistas e conservadores. Entende-se por partido conservador àquele assim categorizado com base nas suas posições pragmáticas e em relação a determinadas políticas expressas nas votações legislativas, pois não é possível definir os partidos como conservadores considerando as suas preferências políticas e ideológicas inertes, haja vista que tais questões apresentam variações históricas. Ademais, a atuação de elites políticas também distingue os partidos conservadores dos demais (MAINWARING; MENEGUELLO; POWER, 2000).

Gráfico 3: Partidos dos responsáveis pelas sanções das leis diretamente relacionadas.



Fonte: Elaborado pelos(as) autores(as) com dados da pesquisa.

Tabela 2: Responsáveis pelas sanções/promulgação das leis diretamente relacionadas.

Responsável pela sanção/promulgação	f	fr	f%
José Mauro Castelo Branco Sampaio (executivo)	1	0,066667	6,666667
Carlos Alberto da Cruz (executivo)	2	0,133333	13,33333
Raimundo Macêdo (executivo)	5	0,333333	33,33333
Manoel Raimundo de Santana Neto (executivo)	1	0,066667	6,666667
José Arnon Cruz Bezerra de Menezes (executivo)	5	0,333333	33,33333
Glédson Lima Bezerra (legislativo)	1	0,066667	6,666667
Total	15	1	100

Fonte: Elaborado pelos(as) autores(as) com dados da pesquisa.

O Partido Trabalhista Brasileiro – PTB – foi o responsável por 33% das sanções/promulgações. O PTB se formata atualmente como um partido conservador de centro-direita (MAINWARING; MENEGUELLO; POWER, 2000). A organização política possui um segmento direcionado às pautas das mulheres – PTB Mulher -, entretanto, não porta em sua estrutura nenhuma ramificação voltada à diversidade de gênero e sexual.

Outrossim, 27% das leis foram sancionadas/promulgadas por políticos do Partido do Movimento Democrático Brasileiro – PMDB (atualmente denominado simplesmente de Movimento Democrático Brasileiro). Conforme Mainwaring, Meneguello e Power (2000), tal partido político não é considerado de direita, embora tenha adquirido um perfil conservador ao longo dos anos, sobretudo no

período posterior a 1985. Destaca-se, porém, que o MDB possui dois segmentos voltados às mulheres e à diversidade sexual e de gênero, respectivamente, o MDB Mulher e o MDB Diversidade.

Com 13% das sanções/promulgações das leis figura o Partido da Frente Liberal - PFL (atualmente denominado Democratas - DEM), responsável pela lei municipal Lei nº 4.853/2018. Consoante a Mainwaring, Meneguello e Power (2000), o PFL (DEM) foi durante os anos de 1985 a 1999 o maior partido conservador do congresso nacional, sendo criado por remanescentes do Partido Democrático Social.

A Lei nº 5.065 de 14 de abril de 2020 garantiu o respeito à identidade de gênero e o uso do nome social por travestis, mulheres transexuais e homens transexuais nos órgãos, sistemas de informação e serviços da Administração Pública municipal direta e indireta, fundações, autarquias, sociedades de economia mista e empresas públicas. Contudo, a lei prevê que tal direito se dará apenas por meio de solicitação prévia e que os registros devem ser acompanhados pelos nomes civis em destaque.

A retificação do prenome em documentos e o uso do nome social é um direito de pessoas transexuais e travestis assegurado por diversas legislações estaduais e municipais. Em âmbito federal, essa garantia se assenta no Decreto Presidencial nº 8.727, de 28 de abril de 2016, além de se fazer presente em diversas normativas do SUS (BRASIL, 2017). Preciado (2020) enxerga que o nome social marca a gênese dos processos de subjetivação dissidente na vida de pessoas “trans”, configurando-se como uma “prótese administrativa” (p. 230) que pertence a um conjunto de direitos fundamentais à dignidade humana.

O município sancionou em 2020 um importante marco dos direitos LGBT, considerando-se a criação do Centro de Referência LGBT – CRLGBT pela lei nº 5.068, de 14 de maio de 2020. Tal equipamento foi vinculado à Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social e Trabalho, a qual teve o prazo de um ano para a implantação do centro.

Como objetivos do CRLGBT se destacam o recebimento e acompanhamento das denúncias de violências LGBTfóbicas; fornecimento de suporte psicológico, jurídico e social aos usuários; desenvolvimento de projetos de prevenção à violência LGBTfóbica; desenvolvimento de um banco de dados sobre os casos de violência LGBTfóbica; promoção de ações em coprodução com outras organizações sobre os direitos LGBT (JUAZEIRO DO NORTE, 2020). Não obstante, o CRLGBT foi denominado de João Vicente da Silva – Jonathan Kiss, por ocasião da lei nº 5.085, de 26 de agosto de 2020. Algo oriundo do fato deste sujeito ter sido um conhecido pioneiro da causa LGBT no município, vítima de homofobia.

O art. 1º da lei nº 5.068/2020 foi alterado pela lei nº 5.098, de 10 de novembro de 2020. Nesse viés, modificou-se a nomenclatura organizacional para o oferecimento de atendimento multisetorial à população LGBT em situação de vulnerabilidade e/ou violência. Logo, o anterior “Centro de Referência LGBT” foi substituído pelo “Centro de Referência Assistência Social LGBTQIA+ - CREAS

LGBTQIA+”. Ademais, o novo texto legal sintetizou o quantitativo de incisos tocantes aos objetivos do órgão, passando de nove para quatro incisos. Nota-se que os novos objetivos constituem o CREAS LGBTQIA+ como um órgão apenas consultivo em relação a direitos, serviços e programas prestados por outras unidades da municipalidade, contrastando à sua configuração trazida pela anterior Lei nº 5.068/2020, a qual preconizava a oferta direta de serviços, bem como a construção de bancos de dados, desenvolvimento de projetos de combate à violência, promoção de eventos e ações de inserção da população LGBT no mercado de trabalho. Então, constata-se que a Lei 5.098/2020 trouxe prejuízos aos objetivos de se construir uma política pública LGBT benfazeja no município.

Ao término do ano de 2020, a lei nº 5.092, de 29 de outubro de 2020, definiu a data 10 de setembro como o dia municipal de luta contra a LGBTfobia, a qual passou a compor o calendário de eventos municipais. Data escolhida em virtude do assassinato na cidade em questão, por motivação LGBTfóbica, do ativista gay Jonathan Kiss.

Apesar da sua formatação simplista, a criação do CREAS LGBTQIA+ em Juazeiro do Norte se configura como uma relevante conquista no campo da cidadania e políticas sociais LGBT. Assim, ao contemplar as políticas sociais como frutos de embates políticos em busca de ações que contemplem as demandas coletivamente percebidas, Irineu (2014) destaca que nos governos do PT as políticas LGBT conquistaram, definitivamente, considerável atenção por parte do Estado. Irineu (2014) frisa que nacionalmente as conquistas LGBT apresentaram avanços, retrocessos e contradições nos governos do PT (Lula e Dilma).

Assim, Irineu (2014) concebe que a cidadania LGBT se alcança mediante políticas públicas de afirmação de identidades sexuais e de gênero, ampla divulgação de informações sobre os direitos sexuais e denúncias das violências motivadas pela LGBTfobia. Porém, Irineu (2014) salienta, ao questionar o homonacionalismo, que a busca pela cidadania LGBT não pode se dar desconsiderando as interseccionalidades e marcadores sociais da diferença, bem como as precarizações de outros grupos sociais, confluindo ao pensamento de Butler (2018).

No Brasil, conforme Aguião (2018), as principais reivindicações dos movimentos LGBT nos últimos anos se voltam à implantação de coordenadorias, conselhos, planos de combate à LGBTfobia e centros de referência LGBT nos municípios e estados. Nacionalmente, conforme dados do Mapa da Cidadania da Associação Brasileira de Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis e Transexuais – ABGLT, existem 16 Centros de Referência LGBT nas capitais das Unidades da Federação, bem como exposto no gráfico 4, sendo a maior frequência encontrada nas macrorregiões Nordeste (f:6) e Sudeste (f:4). Nas capitais brasileiras existem, ainda, 9 Conselhos Municipais e 15 Conselhos Estaduais LGBT (ABGLT, 2020).



Na região central da figura 2 se encontra a palavra LGBT, detentora de frequência 45, a maior das tocantes à questão identitária dos destinatários das leis. Não obstante, as palavras travesti (f: 44) e transexual (f: 44); bem como lésbica (f: 39); bissexual (f: 39) e gay (f: 39), compartilham da mesma frequência, alta em relação ao corpus textual. As expressões “população LGBT” (f: 11) e “orientação sexual” (f: 8) também dotam consideráveis frequências nos documentos. Em menor proporção se encontram os termos identidade de gênero (f: 4); opção sexual (f: 3); orgulho gay (f: 3); homossexual (f: 3); gênero (f: 3); expressão sexual (f: 3) e diversidade sexual (f: 3).

Perante o exposto, afirma-se que as leis ordinárias ora analisadas são, sumamente, assentes em estratégias identitárias. Colling (2015) afirma que os ativismos *queer* se voltam contrariamente às estratégias de resistência fundadas em leis e repousantes em berços institucionais, características marcantes das políticas identitárias. Conforme a figura 2, os materiais discursivos aqui analisados encontram na positivação e institucionalização de garantias a sua estratégia angular, considerando-se a frequência massiva do vocábulo: Direito (f: 56), seguido de outros como conselho municipal (f:26); conselho (f:21); serviço (f:14); centro de referência (f:9); direitos humanos (f:7); CRLGBT (f:7); educação (f:7); saúde (f:6); políticas públicas (f:5); utilidade pública (f:4); participação (f:4); serviços públicos (f:3); serviço público (f:2) e campanhas educativas (f:2). Então, confirma-se o caráter identitário da legislação pesquisada.

As políticas públicas voltadas aos sujeitos LGBT adotam, majoritariamente, estratégias identitárias. Porém, Butler (2019) questiona tais estratégias por indicar que as mesmas partem de uma lógica normalizadora, logo, negadora de direitos a sujeitos/corpos *queer*, ao passo que o ideal consiste na formulação de políticas das diferenças abertas aos sujeitos diversos/dissidentes. Apesar disso, Butler (2019) expressa que em dadas circunstâncias/contextos, a identidade é um erro necessário, porque embora produza abjeções/exclusões, seu uso pode ser ressignificado/invertido, passando de ofensas a autoafirmações no campo das políticas públicas e sociabilidades. Por isso:

[...] continua a ser politicamente indispensável reivindicar os termos mulheres, *queer*, gay e lésbica devido à forma como esses termos, por assim dizer, nos reivindicam antes de nosso pleno conhecimento deles. Será necessário reivindicar a inversão de tais termos para refutar seus usos homofóbicos no campo legal, nas políticas públicas, na rua, na vida “privada”. (BUTLER, 2019, p. 379).

Mesmo com essa contraposição *queer*, as estratégias identitárias significam para Figueiredo (2015), se entendidas e edificadas dinamicamente, como estratégias de resistência coletiva nascidas em contextos sociais específicos que possibilitam a sujeitos subalternizados lutarem contra as situações desfavoráveis nas quais foram historicamente inseridos.

Já para Bento (2017), as identidades se formatam como atos linguísticos e corporais que suscitam os sujeitos genericados, de modo provisório e instável. Desse modo, as identidades atuam na demarcação simbólica e aglutinação de sujeitos mediante o compartilhamento de reconhecimentos e características. Assim, inscritas nas relações de poder, as identidades atuam na produção e reprodução de margens/exclusões sociais, algo que se consubstancia por meio de táticas como a “[...] exposição discursiva daqueles que estão fora das normas de gênero, através das reiteraões prescritivas, dos insultos e pelo ocultamento, a invisibilização” (BENTO, 2017, p. 206-207). Desse modo, as políticas identitárias podem atuar na produção e legitimação de abjeções, pois, as identidades frequentemente pressupõem a geração de margens, algo que consequentemente implica em desigualdades sociais em termos de acesso a bens e serviços fundamentais.

Em contraste, Preciado (2011) aponta que as multidões *queer* não precisam ser vistas em oposição às estratégias identitárias. Assim, por meio de itinerários como as desidentificações, identificações estratégicas, transgressões das tecnologias do corpo e desontologização do sujeito da política sexual, pode-se contrapor as docilidades corporais. Assim, Preciado (2011) defende que os ativismos e teorias *queer* não atuam apenas mediante estratégias pós-identitárias, mas também hiperidentitárias em se tratando de identidades desviantes levantadas contra os regimes construtores de normalidades e anormalidades, algo também concordado por Colling (2015). Então, “O que está em jogo é como resistir ou como desviar das formas de subjetivação sexopolíticas” (PRECIADO, 2011, p. 16).

Portanto, a crítica de Preciado (2011) às políticas identitárias, amiúde impetradas pelos movimentos LGBT, assenta-se na adoção de perspectivas fixas de identidades sexuais, algo que contribui para a normalização e inserção de sujeitos não cisgêneros e heterossexuais na cultura heterossexual dominante. Fator demasiadamente presente em pautas políticas como àquelas de reivindicação do direito ao casamento e adoção por casais LGBT.

#### 4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Estudar documentos legislativos, que instituem diretrizes para resolução de problemas considerados públicos, auxilia a compreender os processos assimétricos de disputas de interesses que operam nas estruturas institucionais político-administrativas (FREY, 2009).

As relações de poder configuram-se como aspectos elementares à compreensão dos processos decisórios de políticas públicas. Deste modo, compreendemos que tais documentos de domínio público, cujas ementas relacionam-se com os direitos das pessoas LGBT, não são produtos “neutros”, nem decorrentes de ações espontâneas dos governos e do Estado, mas frutos de árduas lutas sociais/políticas travadas por grupos socialmente vulnerabilizados tais como o que se dedica este estudo.

As históricas lutas dos movimentos LGBT são reconhecidas como a força motriz do desenvolvimento das políticas públicas LGBT no Brasil, sobretudo a partir do governo Lula. (SILVA, 2011). Apesar de elementares aos direitos sexuais, as políticas públicas direcionadas à população LGBT sofrem enfraquecimentos desde meados de 2010, quando os principais candidatos à presidência da República, Dilma Rousseff (PT) e José Serra (PSDB) se mostraram inclinados aos interesses de grupos como os evangélicos. Contudo, com o impeachment de Dilma Rousseff em 2016 e, posteriormente, a eleição de Jair Bolsonaro à Presidência da República, contempla-se a coroação da desinstitucionalização das políticas públicas LGBT.

Sob a administração de Damares Alves, gestora do Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos, o governo Bolsonaro desintegrou o Conselho Nacional de Combate à Discriminação e Promoção dos Direitos de LGBT; a Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização, Diversidade e Inclusão; campanhas preventivas a Infecções Sexualmente Transmissíveis – IST; além da realização da 4º Conferência Nacional LGBT (FEITOSA, 2021).

Ressaltamos como principais resultados do estudo, após a análise da legislação relacionada às demandas/existências LGBT no município de Juazeiro do Norte - CE no período de 2000 e 2020: das 15 leis diretamente relacionadas sete são constitutivas de garantias/programas/projetos/serviços e oito se voltam à área cidadania/participação social. O ano de 2020 foi o que mais dotou sanções legislativas, com 33,33%. Já o Partido Trabalhista Brasileiro foi o maior responsável pelas sanções no município, com 33%. Em termos identitários, os textos legais apresentam maior frequência dos vocábulos travesti (44), transexual (44), lésbica (39), bissexual (39) e gay (39).

Com base nos resultados do estudo documental sobre a legislação municipal ordinária de Juazeiro do Norte relacionada à população LGBT e da articulação teórica acima exposta, ressaltamos a relevância dos direitos assegurados na forma de lei para (re)construção de uma sociedade baseada na tolerância e respeito às diversas formas de vida, necessita-se ainda que tais leis sejam efetivadas na prática, ao mesmo tempo em que mantemo-nos na luta para que os direitos já promulgados, inclusive por meio dos atos legislativos, não sejam de nós retirados com o avanço do neoconservadorismo.

Almeja-se expandir a presente pesquisa com a análise das redes interorganizacionais de movimentos sociais e instituições públicas atuantes na defesa dos direitos LGBT em Juazeiro do Norte. Especificamente, tenciona-se a investigação dos repertórios discursivos dos(as) integrantes do Conselho Municipal de Direitos LGBT de Juazeiro do Norte, mediante a realização de entrevistas em profundidade, visando a identificação e análise dos repertórios de ação empregados, além dos principais avanços e percalços enfrentados pelo órgão.

## 5 REFERÊNCIAS

AGUIÃO, Silvia. **Fazer-se no “Estado”**: uma etnografia sobre o processo de constituição dos “LGBT” como sujeitos de direitos no Brasil. Rio de Janeiro: EdUERJ, 2018.

ANDRADE, Luma Nogueira de. LGBTI+ no Brasil: o golpe de 2016 e a facada de 2018. **Interface-Comunicação, Saúde, Educação**, v. 23, p. e190156, 2019.

BARDIN, Laurence. **Análise de Conteúdo**. Lisboa: Edições 70, 2002.

BENTO, Berenice. **Transviad@s**: gênero, sexualidade e direitos humanos. Salvador: EdUFBA, 2017.

BRASIL. Ministério Público Federal. Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão. **O Ministério Público e a Igualdade de Direitos para LGBTI**: Conceitos e Legislação. 2. ed., rev. e atual. Brasília: Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão, Ministério Público do Estado do Ceará, 2017.

BUTLER, Judith. **Corpos em aliança e a política das ruas**: notas para uma teoria performativa de assembleia. 1. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2018.

BUTLER, Judith. Corpos que ainda importam. In: COLLING, Leandro. **Dissidências sexuais e de gênero**. Salvador: EDUFBA, 2016. p. 19-42

BUTLER, Judith. **Corpos que importam**/ Judith Butler; tradução de Veronica Daminelli, Daniel Yago Françoli. São Paulo: n-1 edições; Crocodilo Edições, 2019.

COLLING, Leandro. A igualdade não faz o meu gênero—Em defesa das políticas das diferenças para o respeito à diversidade sexual e de gênero no Brasil1. **Contemporânea-Revista de Sociologia da UFSCar**, v. 3, n. 2, p. 405, 2013.

COLLING, Leandro. **Que os outros sejam o normal**: tensões entre movimento LGBT e ativismo queer. Salvador: EDUFBA, 2015.

FEITOSA, Cleyton. Do “Kit Gay” ao “Ministério da Família”: a desinstitucionalização das políticas públicas LGBTI+ no Brasil. **Cadernos de Gênero e Tecnologia**, v. 14, n. 43, p. 74-89, 2021.

FIGUEIREDO, Angela. Carta de uma ex-mulata à Judith Butler. **Revista Periódicus**, v. 1, n. 3, p. 152-169, 2015.

FLY, Peter; MACRAE, Edward. **O que é homossexualidade**. São Paulo: Abril Cultural/Brasiliense, 1985.

FOUCAULT, Michel. **História da sexualidade I**: A vontade de saber, tradução de Maria Thereza da Costa Albuquerque e J. A. Guilhon Albuquerque. Rio de Janeiro: Edições Graal, 1988.

FOUCAULT, Michel. **Microfísica do poder**. 6. ed. Rio de Janeiro/ São Paulo: Paz e Terra, 2017.

FREY, Klaus. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. **Planejamento e políticas públicas**, n. 21, 2009.

GARCIA, Wilton. Pensar a diversidade: perspectivas contemporâneas para a homocultura. In: FERRARI, Anderson; CASTRO, Roney Polato (Orgs.). **Diversidades Sexuais e de Gênero: Desafios e Potencialidades de um Campo de Pesquisa e Conhecimento**. Campinas, SP: Pontes Editores, 2017.

GOLDENBERG, Mirían. **A arte de pesquisar: como fazer pesquisa qualitativa em Ciências Sociais**. 8. ed. Rio de Janeiro: Record, 2004.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA - IBGE. **Panorama- Juazeiro do Norte**. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/ce/juazeiro-do-norte/panorama>. Acesso em: 30 maio 2021.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA; FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. **Atlas da violência**. Brasília: Rio de Janeiro: São Paulo: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2019.

IRINEU, Bruna Andrade. Homonacionalismo e cidadania LGBT em tempos de neoliberalismo: dilemas e impasses às lutas por direitos sexuais no Brasil. **Revista Em Pauta: teoria social e realidade contemporânea**, v. 12, n. 34, 2014.

JUAZEIRO DO NORTE. Lei n.º 4853, de 07 de maio de 2018. Veda ideologia de gênero na Rede Pública Municipal de Ensino. Juazeiro do Norte - CE: Câmara Municipal, [2018]. Disponível em: [https://intellgest-siglmedia.s3.amazonaws.com/media/sigg/public/normajuridica/2018/64/leis\\_4853\\_2018\\_1.pdf](https://intellgest-siglmedia.s3.amazonaws.com/media/sigg/public/normajuridica/2018/64/leis_4853_2018_1.pdf). Acesso em: 20 dez. 2020.

JUAZEIRO DO NORTE. Lei n.º 2720, de 18 de dezembro de 2002. Determina sanções às práticas discriminatórias por orientação sexual na forma que indica e adota outras providências: Câmara Municipal, [2002]. Disponível em: <https://intellgest-sigl-media.s3.amazonaws.com/media/sigg/public/normajuridica/2002/3095/2720.pdf>. Acesso em: 10 dez. 2020.

JUAZEIRO DO NORTE. Lei n.º 4257, de 23 de outubro de 2013. Institui o Conselho Municipal dos Direitos de Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis e Transexuais no Município de Juazeiro do Norte e dá outras providências. Juazeiro do Norte - CE: Câmara Municipal, [2013]. Disponível em: [https://intellgest-sigl-media.s3.amazonaws.com/media/sigg/public/normajuridica/2013/3218/lei\\_4257.pdf](https://intellgest-sigl-media.s3.amazonaws.com/media/sigg/public/normajuridica/2013/3218/lei_4257.pdf). Acesso em: 15 dez. 2020.

LEITE, Maria Laís dos S. **Produção de sentidos sobre políticas públicas para agricultoras(es) familiares do Distrito Arajara em Barbalha-CE**. Projeto de tese apresentado no Seminário de Teses do Programa de Pós-Graduação em Psicologia da Universidade Federal do Rio Grande do Norte. Natal: PPgPsi/UFRN, 2021.

MAINWARING, Scott; MENEGUELLO, Rachel; POWER, Timothy Joseph. **Partidos conservadores no Brasil contemporâneo: quais são, o que defendem, quais são suas bases**. São Paulo: Paz e Terra, 2000.

MELLO, Luiz; BRITO, Walderes; MAROJA, Daniela. Políticas públicas para a população LGBT no Brasil: notas sobre alcances e possibilidades. **Cadernos pagu**, n. 39, p. 403-429, 2012.

MISKOLCI, Richard; CAMPANA, Maximiliano. “Ideologia de gênero”: notas para a genealogia de um pânico moral contemporâneo. **Sociedade e Estado**, v. 32, n. 3, p. 725-748, 2017.

PRECIADO, Beatriz. Multidões queer: notas para uma política dos “anormais”. **Revista Estudos Feministas**, v. 19, n. 1, p. 11-20, 2011.

PRECIADO, Paul Beatriz. **Um apartamento em Urano**: crônicas da travessia. 1. ed. Rio de Janeiro: Editora Zahar, 2020.

SAFATLE, Vladimir. **Bem-vindo ao Estado Suicidário**. São Paulo: Editora n-1, 2020.

SÁ-SILVA, Jackson Ronie; ALMEIDA, Cristóvão Domingos de; GUINDANI, Joel Felipe. Pesquisa documental: pistas teóricas e metodológicas. **Revista brasileira de história & ciências sociais**, v. 1, n. 1, 2009.

SCALA, Jorge. **Género y derechos humanos**. San José de Costa Rica: Promesa, 2001.

SECRETARIA DAS CIDADES, GOVERNO DO ESTADO DO CEARÁ. Região Metropolitana do Cariri. Fortaleza: Secretaria das Cidades, 2018. Disponível em: <https://www.cidades.ce.gov.br/regiao-metropolitana-do-cariri/>. Acesso em 18 ago. 2020.

SILVA, Alessandro Soares da. Memória, Consciência e Políticas Públicas: as Paradas do Orgulho LGBT e a construção de políticas públicas inclusivas. **Revista Electrónica de Psicología Política**, v. 9, n. 27, p. 127-158, 2011.

SOUZA, Marli Aparecida Rocha de et al. O uso do software IRAMUTEQ na análise de dados em pesquisas qualitativas. **Revista da Escola de Enfermagem da USP**, v. 52, 2018.

TATAGIBA, Luciana. Entre as ruas e as instituições: os protestos e o impeachment de Dilma Rousseff. **Lusotopie**, v. 17, n. 1, p. 112-135, 2018.

TORRES, Geovane Gesteira Sales; NASCIMENTO, Diego Coelho do. Doações de Terras Públicas e Questões Urbano-Religiosas: Um Estudo de Caso na “Capital Da Fé”-Juazeiro do Norte-CE. **urbe. Revista Brasileira de Gestão Urbana**, v. 13, 2021.

TORRES, Geovane Gesteira Sales; PEREIRA, Paulo Júnior Alves; LEITE, Maria Laís S. Homossexualidade, Segurança Pública e Violência: um estudo quali-quantitativo dos índices de violência letal a homens gays no estado do Ceará. **Revista Gestão & Políticas Públicas**, v. 8, n. 1, p. 19-38, 2018.

VIANNA, Adriana; BENÍTEZ, Maria Elvira. Gênero e sexualidade: estamos no canto do ringue?. **Cadernos de Campo** (São Paulo 1991), v. 25, n. 25, p. 36-41, 2016.

VIANNA, Cláudia Pereira. O movimento LGBT e as políticas de educação de gênero e diversidade sexual: perdas, ganhos e desafios. **Educação e Pesquisa**, v. 41, n. 3, p. 791- 806, 2015.

**A CRIAÇÃO DO SISTEMA NACIONAL DE EDUCAÇÃO -SNE NO BRASIL: ANOTAÇÕES INTRODUTÓRIAS****LA CRÉATION DU SYSTÈME ÉDUCATIF NATIONAL -SNE AU BRÉSIL: NOTES INTRODUCTIVES**

Francisca Clara de Paula Oliveira<sup>1</sup>  
Irismar Aparecida do Nascimento<sup>2</sup>

**RESUMO**

O objetivo deste trabalho consiste em apresentar reflexões introdutórias acerca da questão da criação do Sistema Nacional de Educação-SNE no Brasil, considerando neste debate aspectos conjunturais e estruturais que compõem a discussão dessa temática. Eis as questões problematizadoras: Quais aspectos e questões estão subjacentes à defesa da criação de um Sistema Nacional de Educação -SNE? Qual seria o principal papel do SNE no desenvolvimento da educação brasileira? Como metodologia utilizou-se da pesquisa bibliográfica referenciada em Saviani (2010, 2016, 2017), Sena (2017), Gomes (2017) e Frigotto (2015), e na pesquisa documental procedeu-se análise sobre a legislação brasileira, com foco na Constituição Federal-CF de 1988, na Lei de Diretrizes e Bases da Educação -LDB de 1996 e no Plano Nacional de Educação -PNE de 2014. Na conclusão, afirma-se que como parte estruturante da educação, o Sistema Nacional de Educação poderá contribuir para que as políticas educacionais tenham maior alcance e difusão no país, coordenando de forma efetiva o cumprimento das metas do PNE bem como sendo o principal vetor comprometido em consolidar uma educação pública, gratuita e de qualidade socialmente referenciada para todos/as.

**PALAVRAS-CHAVE:** Educação. Sistema Nacional de Educação. Estado. Políticas educacionais.

**RESUMÉ**

L'objectif de ce travail se compose de réflexions introductives sur la question de la création du système d'éducation nationale-SNE au Brésil, en considérant dans ce débat les aspects conjoncturels et structurels qui composent la discussion de ce thème. Voici les questions problématisation : Quels aspects et questions sous-tendent la défense de la création d'une Éducation Nationale -SNE? Quel serait le rôle principal du SNE dans le développement de l'éducation brésilienne? Comme méthodologie, nous avons utilisé la recherche bibliographique référencée dans Saviani (2010, 2016, 2017), Sena (2017), Gomes (2017) et Frigotto (2015), et dans la recherche documentaire, une analyse a été réalisée sur la législation brésilienne, mettant l'accent sur la Constitution Fédérale-CF de 1988, dans la Loi des Directives et des Bases de l'Éducation -LDB de 1996 et dans le Plan National de l'Éducation -PNE de 2014. En conclusion, il est indiqué qu'en tant qu'élément structurant de l'éducation, le système éducatif peut contribuer à ce que les politiques éducatives aient une plus grande portée et diffusion dans le pays, en coordonnant efficacement la réalisation des objectifs du PNE et en étant le principal vecteur engagé dans la consolidation d'une éducation de qualité publique, gratuite et socialement référencée pour tous.

**MOTS-CLÉ:** Éducation. Système d'éducation nationale. État. Politiques éducatives.

\*Artigo recebido em 27/04/2022 e aprovado em 22/06/2022

<sup>1</sup> Doutorado em Educação pela UFSCar (2005). Pesquisadora das áreas de trabalho e educação, formação e trabalho docente. Professora associada da Universidade Regional do Cariri - URCA. E-mail: francisca.clara@urca.br

<sup>2</sup> Graduanda do Curso de Pedagogia da Universidade Regional do Cariri (URCA). Pesquisadora do Grupo de Pesquisa em Educação, Trabalho e Formação de Professores (GEPET).

## 1 INTRODUÇÃO

Trata o presente artigo de apresentar reflexões introdutórias acerca da questão da implantação do Sistema Nacional de Educação-SNE no Brasil, considerando neste debate aspectos conjunturais e estruturais que compõem a discussão dessa temática. O texto foi desenvolvido a partir das seguintes questões: Quais aspectos e questões estão subjacentes à defesa da criação de um Sistema Nacional de Educação -SNE? Por conseguinte, qual seria principal função do SNE na educação brasileira?

Para o desenvolvimento das discussões propostas neste trabalho recorreu-se aos textos produzidos por Saviani (2010, 2016, 2017), Sena (2017), Gomes (2017) e Frigotto (2015), pela contribuição destes autores aos estudos que temos realizado sobre a relação entre Estado e Educação no Brasil mediado por políticas públicas, dentre as quais destaca-se o Plano Nacional de Educação-PNE de 2014. Nos estudos sobre o PNE<sup>3</sup> descobrimos algumas conexões, mais especificamente, reportado ao cumprimento da Meta 18 do PNE, que trata da valorização do/a professor/a, conforme pode-se comprovar no fragmento abaixo:

Passo importante para o desenvolvimento de processos de assessoramento técnico, acompanhamento e avaliação dos planos de carreira e remuneração, tendo como referência o cumprimento da Lei nº 11.738/2008, bem como a realização dos ajustes necessários pelos entes federativos, visando ao cumprimento das metas do PNE, é a publicação de duas portarias, pelo MEC, no dia 24 de junho de 2015: a Portaria nº 618, que dispõe sobre o Fórum Permanente para acompanhamento da atualização progressiva do valor do piso salarial para os profissionais do magistério público da educação básica, composto por representantes de estados, de municípios, da União e dos profissionais da educação pública básica, e a Portaria nº 619 que institui a Instância Permanente de Negociação Federativa no MEC, com representantes de estados, de municípios e da União, cujo objetivo é o fortalecimento dos mecanismos de articulação entre os sistemas de ensino por intermédio do desenvolvimento de ações conjuntas para o alcance das metas do PNE e a instituição do Sistema Nacional de Educação (SNE). (BRASIL, MEC/INEP/Dired, 2015, p. 309).

O aprofundamento da pesquisa sobre o PNE e o cenário político econômico instaurado no Brasil após o golpe parlamentar de 2016, tendo como um dos alicerces legais a Emenda Constitucional No 095/2016<sup>4</sup>, nos motivou a saber mais sobre o que seria o SNE, suas competências e atribuições mais gerais, em especial, as atribuições e competências reportadas ao PNE.

No âmbito da pesquisa documental procedeu-se à análise sobre a legislação brasileira, com foco na Constituição Federal-CF de 1988, na Lei de Diretrizes e Bases da Educação -LDB de 1996 e no PNE

<sup>3</sup> Ver Livro Plano Nacional de Educação-PNE (2014-2024) - Linha de base. Brasília-DF. 2015. Disponível pelo site: [https://www.deolhonosplanos.org.br/wp-content/uploads/2015/10/\\_de\\_Educacao\\_\\_Linha\\_De\\_Base.pdf](https://www.deolhonosplanos.org.br/wp-content/uploads/2015/10/_de_Educacao__Linha_De_Base.pdf). Acesso em: 17 Mar. 2018

<sup>4</sup> Ver TANNO, Claudio Riyudi. EC Nº 95/2016- **Teto de gastos públicos: questões essenciais para o desenvolvimento da educação**. In: Estudo Técnico Nº 01/2017, Câmara dos deputados - Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira. Disponível pelo site: <https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/estudos/2017/et01-2017-teto-de-gastos-publicos-questoes-essenciais-para-o-desenvolvimento-da-educacao>. Acesso em: 12 Mar. 2018

de 2014. Portanto, procura-se neste texto estruturar a discussão da temática a partir de múltiplas determinações com vistas a contribuir com o debate sobre a tese levantada por Saviani (2017), da importância do SNE para a efetivação do pacto federativo em torno da universalização do acesso à escola pública de qualidade como previsto na CF de 1988.

Nesse movimento temos agora uma esperança com a aprovação pelo Senado Federal do Projeto de Lei Complementar no 235/2019, aprovado em 09 de março de 2022, que institui o Sistema Nacional de Educação”. Neste sentido, reitera-se a importância deste texto como uma contribuição ao debate sobre o presente e o futuro da educação nacional em meio a um contexto de sucessivos cortes de orçamento para a educação e de agravamento da exclusão escolar em decorrência da pandemia da COVID 19. Por conseguinte, da relevante função que o SNE poderia cumprir para mitigar os retrocessos educacionais, sobretudo para a população mais pobre. Neste prisma, espera-se que o texto cumpra seu papel de motivador de novas questões e reflexões sobre a educação que queremos e para qual sociedade.

## **2 A CONJUNTURA BRASILEIRA APÓS 2016 E OS IMPASSES PARA A CRIAÇÃO DO SNE: INTERESSES POLÍTICOS E ECONÔMICOS EM QUESTÃO**

Nesta parte do trabalho foram incorporadas as reflexões elaboradas por Frigotto (2015) no texto “a marca estrutural da sociedade brasileira e a reiteração dos impasses na educação básica”. Para o autor a elite brasileira historicamente se posicionou contrária a assegurar ao povo o acesso à escola de qualidade. Segundo o citado autor, o golpe parlamentar contra a presidente Dilma Rousseff em 2016, se conflagrou como mais uma vitória planejada das forças conservadoras e retrógradas brasileiras em aliança com o conservadorismo internacional para impedir que as classes trabalhadoras tivessem o acesso à educação escolar de qualidade socialmente referenciada. Para o autor:

São estes mesmos grupos que por estes poderosos meio privados de comunicação passam a ideia de que as mazelas da educação se localizam ora nos professores, ora na gestão ou no currículo inadequado, mascarando o que de fato historicamente nega efetiva educação de qualidade, especialmente aos filhos da classe trabalhadora e, conseqüentemente condições dignas de trabalho aos docentes e demais trabalhadores da educação básica.”. (FRIGOTTO, 2015, p. 39)

Neste sentido, é fundamental e necessário compreender a implantação do SNE nesse cenário de negação da educação pública, o que nos aproxima da ideia defendida por Frigotto de que os problemas da educação estão longe de ser por falta de regulamentação promulgada através de Leis, Decretos e Portarias.

Tomando como referência o fato recente ocorrido na nossa história, o golpe parlamentar de 2016, pode-se confirmar a fragilidade do Brasil em cumprir o que está aprovado em Lei, colocando em risco décadas de lutas e conquistas. "No cenário pós golpe ficou evidente a força dos grupos conservadores e historicamente golpistas que por meio da (des) informação terminam por impor sua agenda neoliberal de suspensão dos investimentos em educação, saúde e todas as áreas sociais. (FRIGOTTO, 2015, p. 39).

São essas forças que ocupam o centro do poder (do parlamento à justiça), e que de forma cínica defendem a educação nos discursos e a negam elaborando e aprovando Leis e projetos que dificultam os investimentos necessários e adequados à democratização do acesso à educação. Em texto produzido por Gomes (2017), a autora explica que o corte de recursos instituídos pela Emenda Constitucional-EC No 95, publicada no Diário Oficial da União-DOU em 15 de dezembro de 2016, se materializou como um dos impedimentos para que a educação brasileira alcançasse os resultados prospectados no PNE de 2014. Vejamos o que diz:

A crise econômica e o desajuste fiscal nas contas públicas ofereceram as bases para a aprovação da EC no 95/2016, que introduziu o chamado teto dos gastos, justamente em um contexto em que se buscava a ampliação dos investimentos em educação para efetivar o direito a uma educação de qualidade para milhões de alunos, nos termos propostos no atual Plano Nacional de Educação. (GOMES, 2017, p.12)

No mesmo texto a autora adverte sobre os retrocessos para a educação advindos com o novo regime fiscal, dentre estes a criação do Sistema Nacional de Educação. Como adverte:

Esse cenário de incertezas, inevitavelmente, afetou o andamento do PNE, frustrando boa parte das expectativas geradas em 2014. Medidas estruturantes para colocar o plano em marcha, como a instituição do Sistema Nacional de Educação e a implantação do Custo Aluno-Qualidade, pouco avançaram, o que fragiliza o cumprimento do conjunto de vinte metas. (idem, ibidem, p. 12).

As metas do PNE foram totalmente comprometidas diante do “golpe jurídico-midiático-parlamentar” (SAVIANI,2017) e da PEC 95/2016 que mitigaram as estratégias de cumprimento das mesmas. Vemos os prazos vencendo e os objetivos propostos ficando à margem, permanecendo dessa forma, a protelação das soluções dos problemas da educação historicamente anunciados. Refletir sobre a criação do SNE é não deixar que o Plano Nacional de Educação caia no esquecimento e fique como na outra versão apenas uma “mera carta de intenções” (SAVIANI, 2017). A conjuntura política brasileira pós 2016 e as repercussões regressivas para a efetivação das metas do PNE, nos instigou a analisar as conexões entre a criação do SNE e o PNE de 2014. É o que veremos no próximo tópico.

### **3 AS CONEXÕES E AS DISCUSSÕES SOBRE A ORGANIZAÇÃO NAS ESTRUTURAS DA EDUCAÇÃO NACIONAL**

Inicia-se a discussão com essa afirmação de Saviani: "o Sistema Nacional de Educação-SNE é a unidade dos vários aspectos ou serviços educacionais mobilizados por determinado país, intencionalmente reunidos de modo a formar um conjunto coerente que opera eficazmente no processo de educação da população do referido país." (SAVIANI, 2010, p. 381).

O mesmo autor explica que os problemas impulsionam os homens a criar soluções, a refletir formas e meios de resolvê-los, quando isso ocorre de forma intencional, consciente e refletida podemos denominar de sistema, pois existe uma organização pensada para a solução do problema, a sistematização requer intencionalidade. (SAVIANI, 2017).

A criação do SNE no Brasil, vem sendo levantada desde 1932, com o "Manifesto dos pioneiros da educação", no qual é apresentado um "esboço" de como deveria se constituir a oferta da escola pública no Brasil. (SAVIANI, 2016, p.295). Essa questão surgiu também quando foram elaboradas as Constituições Federais de 1934, 1946. No entanto, foi na Constituição atual promulgada em 1988, onde foram apontados os caminhos para se efetivar uma "Coordenação nacional da educação brasileira."

Na elaboração da Constituição de 1934, segundo Saviani (2016) foi apontado o caminho para a sistematização da educação em toda a federação, "É evidente que se visava à implantação de um Sistema Nacional de Educação." (2016, p.12), porém com a instauração do Estado Novo em 1937 tais objetivos foram impedidos. Outra oportunidade foi na elaboração da constituição de 1946. Sobre a qual descreve Saviani:

A Constituição Federal de 1946 ao definir a educação como direito de todos e o ensino primário como obrigatório para todos e gratuito nas escolas públicas e ao determinar à União a tarefa de fixar as diretrizes e bases da educação nacional, abria a possibilidade da organização e instalação de um sistema nacional de educação como instrumento de democratização da educação pela via da universalização da escola básica. (SAVIANI, 2016, p.7)

Um marco importante dessa época foi a primeira Lei de Diretrizes e Bases da Educação que teve sua elaboração iniciada em 1947 após a constituição, demorando ainda treze anos para ser concluída em 1961. Porém ela não colocava a educação como obrigatoriedade do Estado.

Com o período da ditadura militar que perdurou de 1964 a 1984 a bandeira de criação do SNE foi suspensa, retornando somente em 1986 como uma das pautas da IV Conferência Brasileira de Educação com o tema "A educação e a constituinte," que resultou na "Carta de Goiânia". "Deste evento emergiram várias proposições que foram contempladas pela Constituição Federal-CF de 1988, mais precisamente nos artigos 205 a 214, no capítulo sobre os fundamentos da Educação Nacional". (SAVIANI, 2016, p.43).

Com a CF de 1988, o debate sobre o SNE se constitui como ponto de pauta. Fato que se materializa no processo de elaboração da LDB de 1996, em sua primeira versão aprovada pela Câmara de Deputados em maio de 1993. Na referida Lei em fase de tramitação para o Senado Federal estava

registrado no título IV, uma menção ao Sistema Nacional de Educação, porém, nesta tramitação houve uma alteração no texto, incorporando o SNE no tema “Da Organização da Educação”. Essa mudança foi realizada por ser considerada pelo Senado Federal como sendo inconstitucional. Para Saviani (1998, p. 206), “considerar, pois, como inconstitucional a inclusão do tema relativo ao Sistema Nacional de Educação na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional é uma *contradictio in terminis*, é a própria contradição lógica. Isto porque a LDB implica o sistema.”

Para o autor supra, os legisladores se equivocaram ao compreender que o Sistema Nacional de Educação, significaria a perda da pluralidade de ideias e da livre iniciativa no campo educacional posta na CF de 1988. Por isso “consideraram que um Sistema Nacional se constituiria numa camisa de força para a iniciativa privada e, pelo seu caráter unificado, implicaria numa ingerência do Estado nas escolas particulares” (SAVIANI, 2016, p. 180).

Numa percepção oposta, entende-se em acordo com Saviani que a unidade materializada no SNE, se define como “síntese de múltiplas contribuições”. O Sistema Nacional seria nesta perspectiva a instituição responsável para coordenar e articular as ações educacionais em todo país, se consubstanciando como um forte aporte de combate às desigualdades regionais de acesso à educação. A Lei reformulada pelo Senado Federal apontou os sistemas de ensino estadual e municipal como sendo os responsáveis pela condução institucional da educação básica.

Na Conferência Nacional de Educação (CONAE) de 2010, Saviani abordou sobre os obstáculos econômicos, políticos, filosóficos-ideológicos e legais, que têm impedido a criação do Sistema Nacional de Educação. (SAVIANI, 2010).

Na questão econômica o fato da “[...]reiterada resistência do Estado em assumir as responsabilidades financeiras na manutenção do ensino no país[...]” compromete não só a instituição do Sistema Nacional de Ensino como a superação dos déficits educacionais acumulados ao longo da história educacional por falta de investimento. (SAVIANI, 2017, p. 29).

Saviani (2017) aponta como um primeiro obstáculo para a criação do SNE, “**a descontinuidade nas políticas educacionais no Brasil**”. Para explicitar essa realidade o autor se vale da metáfora do zigue-zague. Apontando que as várias reformas educacionais não mantêm uma linearidade, mas por vezes rupturas, a preocupação é deixar uma marca própria, não a resolução real dos problemas educacionais. Tal fato adia cada vez mais as metas de erradicação do analfabetismo e universalização da escola pública. Segundo o mesmo “Resumidamente, podemos dizer que a política educacional brasileira até os dias de hoje se apresenta com características condensadas nas seguintes palavras: filantropia, protelação, fragmentação e improvisação.” (SAVIANI, 2017, p. 32)

O segundo obstáculo, filosófico-ideológico, apresentado pelo autor vem tratar sobre “**a mentalidade pedagógica**”, como sendo responsável pela articulação entre as concepções de homem,

de mundo, de vida e de sociedade. Sobre os obstáculos legais, anteriormente citados, chama-se a atenção para a substituição do termo SNE como tema do Título IV da LDB de 1996, para – “Da Organização da Educação Nacional”. (grifo nosso).

O atual Plano Nacional de Educação- PNE, aprovado pela Lei No 13.005/2014, para o decênio 2014/2024, traz no seu Art. 13:

O poder público deverá instituir, em lei específica, contados 2 (dois) anos da publicação desta Lei, o Sistema Nacional de Educação, responsável pela articulação entre os sistemas de ensino, em regime de colaboração, para efetivação das diretrizes, metas e estratégias do Plano Nacional de Educação. (BRASIL, 2015)

A Lei específica para o estabelecimento do SNE tinha o prazo para ser feita e implementada no ano de 2016. Mesmo ano em que se instaura no Brasil um novo governo com perspectivas diferentes das que vinham sendo feitas até então, fato que analisamos no tópico anterior. “O Sistema Nacional de Educação (SNE) é uma meta do PNE cujo prazo, vencido em junho de 2016, não foi observado, muito em função do fato de que, assim como o CAQ, o PNE pressiona por maior compromisso financeiro da União.” (SENA, 2017, p. 291)

As metas do Plano Nacional de Educação precisam de coordenação nacional e de recursos para sua efetivação. Segundo Gomes (2017), a ausência de investimentos no PNE de 2014 significará o retardamento da inclusão de milhares de crianças e jovens na escola, e que atualmente a sociedade está mais atenta a essas questões. Nas suas palavras:

Todo esse movimento é uma boa nova em relação ao PNE anterior. Atualmente, a sociedade está muito mais atenta à necessidade de incluir 2,5 milhões de crianças e jovens de 4 a 17 anos ainda fora da escola em 2015 – entre outras elencadas no plano, como reduzir desigualdades e oferecer condições mínimas de infraestrutura escolar. (GOMES, 2017, p. 15).

Nesta perspectiva, Sena (2017) aponta que tanto o SNE como a definição do Custo Aluno Qualidade (CAQ) são peças chaves para a realização das metas do PNE, por isso eram para ter sido realizadas até o primeiro biênio de vigência do PNE, porém já estamos no terceiro biênio, e constatamos que ainda não foram alcançadas. O que nos faz concordar com a tese de Saviani quando diz que “há estreita relação entre sistema de educação e o Plano Nacional de Educação.” (SAVIANI, 2010, p.388).

Neste contexto, é fundamental e necessário pensar a criação e implantação do SNE de forma indissociada dos compromissos assumidos pelo PNE, na medida em que as ações previstas no Plano Nacional envolvem toda a educação no Brasil, como ressalta o fragmento abaixo:

O PNE tem como pressuposto que os avanços no campo educacional devem redundar no fortalecimento das instituições (escolas, universidades, institutos de ensino profissionalizante,

secretarias de educação, entre outras) e de instâncias de participação e controle social. Isso se materializa em suas estratégias, que demandam ações provenientes de estados, municípios e da União, atuando de forma conjunta para a consolidação do Sistema Nacional de Educação.” (BRASIL, 2015, p.14)

A principal função de um Sistema Nacional de Educação seria o de contribuir para que as políticas educacionais efetuem o cumprimento das metas do PNE. Saviani (2017) levanta algumas questões que merecem atenção na implantação do Sistema Nacional de Educação, a primeira delas vem ressaltar a característica de unificação, capaz de “articular todos os aspectos da educação no país inteiro”, ou seja, as normas e procedimentos devem ser válidos para todos, de forma a proporcionar “o mesmo padrão de qualidade a toda a população do país.” Essa prerrogativa é levantada exatamente porque atualmente existem programas e projetos que são de livre escolha dos estados e dos municípios, o que gera as “contradições, os desencontros, imprecisões e improvisações” (grifo nosso). (SAVIANI, 2017, p. 49)

Outro ponto que merece destaque é a prerrogativa do SNE ser público, em decorrência da educação como dever do Estado e da família, fato, que independe da integração de outros setores serem de natureza jurídica privada, tendo a sociedade o papel de cobrar do Estado uma educação de qualidade, com a consciência de que a educação não é uma caridade, mas um “direito de todos e dever do Estado e da família.” Sobre a citada questão, Saviani (2017), é muito claro ao reiterar que “Assim sendo, trata-se de um órgão de Estado e não de governo.”

Nesta linha de pensamento, o autor também aborda sobre a função do Conselho Nacional de Educação, referendando o CNE, enquanto um órgão para exercer a função normativa e deliberativa e gozar de autonomia financeira, não ficando, portanto, dependente do poder executivo, nem do Ministério da Educação – MEC, Saviani (2017). Neste contexto o autor sugere que as indicações para o CNE sejam feitas “à luz da folha de serviços prestados à educação, independentemente de seu vínculo maior ou menor com este ou aquele tipo de instituição, assim como neste ou naquele nível ou modalidade de educação.” (SAVIANI, 2017, p. 52)

Sobre as responsabilidades das instâncias o autor propõe a “superação da forma “hierarquizada” que existe atualmente, para “uma distribuição horizontal na qual cada ente federativo assume, em relação ao sistema como um todo, responsabilidades consentâneas com suas capacidades e experiências consolidadas.” (SAVIANI, 2017, p.53). Nesse ponto ele ainda aborda sobre o financiamento e a formação de professores. Os itens seguintes vão tratar da organização pedagógica e deste conteúdo respectivamente.

## **4 O PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR - PLC N° 235/2019 E AS CONEXÕES COM AS QUESTÕES POSTAS NA CONSTRUÇÃO DA LDB DE 1996**

Nesta parte do texto procurou-se apresentar aspectos que deveriam incorporar o texto do PLC no 235/2019, aprovado pelo Senado Federal em 09 de março de 2022 que - Institui o Sistema Nacional de Educação, nos termos do art. 23, parágrafo único, e do art. 211 da Constituição Federal de 1988.

A despeito de estar em fase de tramitação desde 2019, a aprovação do PLC n° 235/2019, pelo Senado Federal consubstancia-se no nosso entendimento um passo definitivo e consolidado para a criação e implantação do SNE no Brasil. Neste prisma, apresenta-se alguns elementos que consideramos centrais para a definição das competências e atribuições do SNE.

Primeiro é importante destacar que os sujeitos que compõem o parlamento brasileiro não são neutros, a eleição de cada um/uma é resultado da correlação das forças políticas que compõem o cenário nacional. Assim, como parte da superestrutura da sociedade, os deputados e senadores agem em defesa dos interesses dos grupos sociais que o elegeram, cujo horizonte é a condução do Estado brasileiro. Isto posto, ressalta-se que os legisladores no contexto da LDB, assumiram visões de mundo e educação diferentes daqueles/as que estão nos cargos atualmente. Portanto, o texto da Lei também não é neutro e reflete essas mudanças de perfis de quem ocupa os assentos da política nacional.

Retomando o exposto anteriormente ressalta-se que a configuração atual do parlamento brasileiro é depositária de um projeto econômico implantado por meio de um golpe parlamentar. Portanto, a mobilização para a criação do SNE requer atenção e acompanhamento por parte dos educadores e de toda a sociedade. Nessa construção histórica é relevante atentar para alguns aspectos que devem estar presentes no ato de implantação do Sistema Nacional de Educação.

Em primeiro lugar, a ideia de um Sistema Nacional que se propõe a ser unidade é diferente da ideia de uniformidade. A presença de uma instância para pensar, formular e propor políticas de acompanhamento e avaliação da educação não anula a diversidade regional, mas se constrói como uma produção de síntese incorporando as contribuições das diferentes realidades do Brasil.

O combate à desigualdade do acesso à educação escolar deve se constituir como uma ação permanente de uma coordenação nacional norteadas pela concepção de que as realidades regionais não podem servir de justificativa para a exclusão escolar de crianças e jovens que vivem e trabalham nos territórios mais pobres do país.

Os dados estatísticos da educação confirmam as conexões entre exclusão escolar e região, agravados neste cenário de pandemia da covid 19. Nesta perspectiva, é relevante pensar que o SNE

deverá se constituir como um órgão que deverá ser vigilante nas qualidades da educação da escola e nas condições de trabalho oferecidas aos seus profissionais.

Na questão da avaliação externa é fundamental e necessário que o SNE incorpore o apoio do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas – Anísio Teixeira como instância com *expertise* no campo da pesquisa diagnóstica cuja finalidade deverá ser o aprimoramento do sistema de ensino e não seu “*rankiamento*” como temos vistos nos últimos tempos.

De qualquer modo, o risco hoje não é que o sistema venha a ser vetado, mas que tenha sua aprovação indefinidamente protelada ou que seja aprovado sem que isso signifique uma mudança efetiva nas condições que hoje vigoram na educação brasileira. (SAVIANI, 2017, p. 86)

O projeto de Lei Complementar nº235, de 2019, que institui o Sistema Nacional de Educação é simplório, na medida em que não aborda questões relevantes e necessárias se desviando do debate. A proposta buscou ser pacífica ao ponto de ser passiva, não esclarece como se dará a estrutura do SNE, deixa ainda várias pontas soltas como por exemplo o financiamento, o papel real do SNE e sua função. Caindo assim no risco que Saviani chama de torná-lo apenas como um grande guarda-chuva que abarca a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, sem, contudo, definir concretamente como deve funcionar.

O próprio texto se auto justifica “Ainda, com a finalidade de simplificação das estruturas burocráticas e fortalecimento das instituições educacionais, ao contrário do que fazem as proposições de referência, evitamos a criação de novos conselhos e comissões.” (BRASIL, 2022, p. 15). Retomando as questões abordadas por Saviani, o CNE nem mesmo é citado no texto, muito menos como se daria seu funcionamento, atribuições e contribuição, sendo que ele deve ser núcleo das deliberações do SNE.

## 5 CONCLUSÃO

A bandeira para criação do Sistema Nacional de Educação não deve parar de ser balançada, pelo contrário, diante da conjuntura atual deve ser fortalecida e esclarecida. Para isso é necessário compreender o real papel do SNE, refletir sobre sua função e funcionamento de forma a contribuir para que ele se faça presente como verdadeiro mecanismo de superação das desigualdades educacionais. À medida que unifica as ações e planos da educação articulando com os entes federados as estratégias e os meios para alcançar seus objetivos poderá de fato proporcionar as melhorias necessárias à educação brasileira.

O Sistema Nacional de Educação tem percorrido um longo caminho de impasses, o descompromisso em firmá-lo de fato põe em xeque toda a luta da educação pública, pois esse mecanismo de coordenação, articulação e principal vetor do regime de colaboração entre os entes federados na

questão da educação é primordial para alcançar não somente as metas do PNE, mas principalmente a tão sonhada educação de qualidade para todos.

## 6 REFERÊNCIAS

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Plano Nacional de Educação PNE 2014-2024: Linha de Base.** – Brasília, DF: Inep, 2015. Disponível em:

<[https://www.deolhonosplanos.org.br/wp-content/uploads/2015/10/Plano\\_Nacional\\_deEducacao\\_Linha\\_De\\_Base.pdf](https://www.deolhonosplanos.org.br/wp-content/uploads/2015/10/Plano_Nacional_deEducacao_Linha_De_Base.pdf). Acesso em: 17 Mar. 2018

BRASIL, **Lei n. 13.005, de 25 de junho de 2014** (PNE II). Aprova o Plano Nacional de Educação (PNE) e dá outras providências. 2014.

BRASIL. Senado Federal. **Projeto de Lei Complementar nº 235, de 2019.** Institui o Sistema Nacional de Educação, nos termos do art. 23, parágrafo único, e do art. 211 da Constituição Federal. Disponível pelo site: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/139285> Acesso em: 16 Mar. 2022.

FRIGOTTO, Gaudêncio. A marca estrutural da sociedade brasileira e a reiteração dos impasses na educação básica. In: **O estado brasileiro e a educação básica: os difíceis caminhos da universalização.** Rio de Janeiro: AMCGuedes. 2015.

GOMES, Ana Valeska Amaral.(Org.)**Plano Nacional de Educação: Olhares sobre o andamento das metas.** Brasília, 2017. Disponível pelo site: <https://livraria.camara.leg.br/plano-nacional-de-educacao-olhares-sobre-o-andamento-das-metas>. Acesso em 18 Mar. 2018.

SAVIANI, Dermeval. Sistema Nacional de Educação articulado ao Plano Nacional de Educação. **Revista Brasileira de Educação**, v.15, n.44, maio/ago.2010, p. 380-412.

SAVIANI, Dermeval. **A Lei da Educação: LDB: trajetória, limites e perspectiva.** 13.ed. rev. atual. e ampl. Campinas, SP: Autores Associados. 2016.

SAVIANI, Dermeval. **Sistema Nacional De Educação e Plano Nacional De Educação: Significado, controvérsias e perspectivas.** 2.ed. rev. e ampl., Campinas, SP: Autores Associados, 2017.

SENA, Paulo. O Sistema Nacional de Educação (SNE) e o Custo Aluno-Qualidade (CAQ): As metas estruturantes para o cumprimento do PNE subiram no telhado? In. GOMES, Ana Valeska Amaral. (Org.) **Plano Nacional de Educação: Olhares sobre o andamento das metas.** Brasília, 2017. P.275-301.

**OS DESAFIOS NO CAMPO DA VIOLÊNCIA DOMÉSTICA FRENTE AOS IMPACTOS DA EMENDA CONSTITUCIONAL 95/2016 NAS POLÍTICAS PÚBLICAS PARA MULHERES EM MEIO À PANDEMIA****THE CHALLENGES IN THE FIELD OF DOMESTIC VIOLENCE FACING THE IMPACTS OF THE CONSTITUTIONAL AMENDMENT 95/2016 ON PUBLIC POLICIES FOR WOMEN IN THE PANDEMIC**Nikaelly Lopes de Freitas<sup>1</sup>Melina Coelho Garcia<sup>2</sup>Arnelle Rolim Peixoto<sup>3</sup>**RESUMO**

O presente trabalho busca esclarecer como a Emenda Constitucional 95/2016 (EC 95/16), intitulada de “teto de gastos”, atuou negativamente contra as políticas de proteção aos direitos das mulheres no Brasil, mais especificamente, as de combate à violência doméstica. Parte-se da hipótese de que tal cenário, já precarizado, tende a se intensificar com as circunstâncias políticas, sociais e econômicas provocadas pela pandemia de COVID-19. Para a investigação dos objetivos propostos, utilizou-se de metodologia explicativa baseada em revisão bibliográfica e dados pertinentes obtidos a partir de relatórios oficiais e documentos internacionais publicados entre os anos de 2016 e 2021. Nesse sentido, conclui-se que os cortes ocorridos pela adoção da Emenda nas políticas de combate à violência de gênero, restam intensificados no contexto pandêmico, tendo em vista serem políticas públicas não-prioritárias que restaram ainda mais fragilizadas, criando um ambiente social de maior vulnerabilidade para mulheres no Brasil.

**PALAVRAS-CHAVE:** Políticas Públicas. Direito das Mulheres. Violência de Gênero

**ABSTRACT**

The present work seeks to clarify how Constitutional Amendment 95/2016 (CA 95/16), entitled "expenditure ceiling", acted negatively against policies to protect women's rights in Brazil, more specifically, those to combat domestic violence. It starts from the hypothesis that such a scenario, already precarious, tends to intensify with the political, social and economic circumstances caused by the COVID-19 pandemic. For the investigation of the proposed objectives, bibliographic and documentary methodology is used in its sources and explanatory in its objective. In this sense, it is concluded that the cuts caused by the adoption of the Amendment in the policies to combat gender violence remain intensified in the pandemic context, given that they are non-priority public policies that remain even more fragile, creating a social environment of greater vulnerability for women in Brazil.

**KEYWORDS:** Public Policies. Women's Rights. Gender Violence.

\*Artigo recebido em 07/07/2021 e aprovado em 18/03/2022

<sup>1</sup> Mestranda no Programa de Avaliação de Políticas Públicas da Universidade Federal do Ceará. Pós-graduanda em Direito Internacional e Humanos pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais. Pesquisadora e Mentora Acadêmica do Grupo de Estudos em Direito e Assuntos Internacionais. E-mail: nikaelly\_lopes@hotmail.com

<sup>2</sup> Graduanda em Direito pela Universidade Federal do Ceará. Pesquisadora e Diretora do Grupo de Estudos em Direito e Assuntos Internacionais. E-mail: melina.coelho@alu.ufc.br

<sup>3</sup> Pós-doutoranda em Direitos Sociais pela Universidade de Salamanca, Espanha. Pós-doutoranda em Direito pela Universidade Federal do Ceará. Doutora em Direito pela Universidade de Salamanca, Espanha. Membro do Observatório das Nacionalidades da Universidade Estadual do Ceará (UECE). Membro do Centro de Estudios de la Mujer da Universidade de Salamanca (Espanha). Professora orientadora do Grupo de Estudos em Direito e Assuntos Internacionais. E-mail: arnellorolim@hotmail.com

## 1 INTRODUÇÃO

Ainda que diversas vacinas estejam sendo desenvolvidas e aplicadas no âmbito de diferentes países, o isolamento social permanece como um dos principais mecanismos de enfrentamento ao contágio e propagação do SARS-CoV-2 no Brasil, medida que, embora necessária, tem isolado mulheres de suas redes de apoio interpessoais e aumentado os índices de violência no mundo inteiro, fato que intensifica a exigência de uma política de proteção e enfrentamento a violência de gênero fortalecida.

Todavia, a Emenda Constitucional 95, promulgada em 2016 (EC 95/16), se apresenta como instrumento que pode, não só representar mais um entrave na implementação de políticas públicas de proteção integral às mulheres, mas também um regime de desmonte em desfavor daquelas já existentes, principalmente, quando aliada a programas governamentais autocráticos que estimulam a violência contra minorias e grupos historicamente vulnerados.

A relevância do tema se dá em razão de serem as meninas e mulheres as mais atingidas pela falta de investimento em políticas públicas e as mais suscetíveis aos diversos tipos de violência no Brasil e no mundo, de modo que, a diminuição de investimentos em políticas públicas neste seguimento, acabam por aprofundar a desigualdade de gênero a que estão submetidas.

Desse modo, o presente estudo trata dos impactos provocados pela EC 95/2016 no âmbito das políticas públicas de proteção contra a violência de gênero e sua intensificação no contexto de emergência sanitária provocada pela pandemia de COVID-19. Para o desenvolvimento do presente trabalho qualitativo, utilizou-se de metodologia explicativa baseada em revisão bibliográfica de artigos e obras de expressiva importância no campo dos direitos fundamentais das mulheres, além de dados pertinentes obtidos a partir de relatórios oficiais e documentos internacionais publicados entre os anos de 2016 e 2020.

Com isso, pretende-se identificar alguns dos principais impactos ocasionados pelas medidas aplicadas por meio da EC 95/2016 para o âmbito da criação e implementação de políticas públicas para as mulheres, indicando de que forma a redução ou estagnação do investimento acaba por agravar a desigualdade de gênero, a violência e a pobreza que permeia a vida das mulheres.

Para tanto, o estudo considera a violência doméstica como fenômeno multicausal que carece de mecanismos abrangentes e articulados para seu combate. No entanto, demonstra que os poucos instrumentos existentes sofrem com constantes desfinanciamentos que restam por constituir um cenário desfavorável aos direitos femininos. Em seguida, destaca de que forma a Emenda Constitucional 95/2016 vem corroborar com este cenário, intensificando a precarização das políticas socioculturais de proteção e defesa da mulher e causando vulnerações que se projetam para além do período pandêmico.

## 2 O CONTEXTO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE COMBATE À VIOLÊNCIA DOMÉSTICA NO BRASIL

Em se tratando de violência contra as mulheres, deve-se considerar inicialmente a dimensão de gênero enquanto construto social, político e cultural das masculinidades e feminilidades e o modo como se relacionam homens e mulheres. Trata-se, portanto, de um fenômeno complexo que exige mudanças em aspectos estruturais para o seu enfrentamento a partir do reconhecimento das intersecções existentes entre raça, etnia, geração e classe que também perpassam a vida dos atores sociais (BRASIL, 2011, p. 20). Para o Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas – IPEA (2020, p. 09) podem ser atribuídos como fatores explicativos da violência contra mulheres a desigualdade de gênero, o sistema patriarcal, a cultura machista e a misoginia.

Desta feita, a violência de gênero pode ser conceituada como tudo aquilo que nega direitos humanos “numa perspectiva de manutenção das desigualdades hierárquicas existentes para garantir obediência, subalternidade de um sexo a outro. Trata-se de forma de dominação permanente e acontece em todas as classes sociais, raças e etnias” (SAFFIOTI, 1998, p. 79). Já Bell Hooks (2018, p. 79), chama de violência patriarcal o fenômeno que ocorre em casa e está “baseado na crença de que é aceitável que um indivíduo mais poderoso controle outros por meio de várias formas de força coercitiva”.

Dela decorre a violência doméstica, em que uma das partes frustra as expectativas inerentes aos papéis de gênero socialmente esperados (TELES; MELO, 2017, p. 15) razão pela qual é *punida* informalmente, prática que vítima, majoritariamente, mulheres e crianças, sendo um fenômeno multifacetado “produzido e mantido socialmente por um sistema de crenças e de valores da ideologia do patriarcado” (BIGLIARDI; ANTUNES; WANDERBROOKE, 2016, p. 264).

Para Saffioti e Almeida (1995, p. 04) “a violência masculina contra a mulher manifesta-se em todas as sociedades falocêntricas. Como todas o são, em maior ou menor medida, verifica-se a onipresença deste fenômeno”. Desse modo, a “naturalização da agressão masculina e a erotização da dominação faz parte do cotidiano de mulheres e homens em sociedades organizadas por práticas e valores sexistas” (BIROLI; MIGUEL, 2014, p. 39).

Dessa forma, perpetua-se a violência doméstica como uma grave violação dos direitos humanos de mulheres e meninas no mundo todo, sendo um problema social que deriva de múltiplos fatores de ordem sócio-histórica e cultural (BIGLIARDI; ANTUNES; WANDERBROOKE, 2016, p. 262). Por sua complexidade, exige políticas públicas de enfrentamento que articulem diferentes serviços em rede para diferentes demandas e práticas cotidianas, sociais e pessoais, “compreendendo as relações de opressão vivenciadas pelas mulheres num contexto de desigualdade de gênero” (SILVA, 2019, n. p.).

Nesse sentido, pode-se conceituar política pública como uma ação estatal orientada por determinados objetivos que refletem ou traduzem um jogo de interesses (FARAH, 2004, p. 47) e atuam sobre um aspecto social identificado, como a violência doméstica, buscando a produção de resultados na vida dos seus destinatários, no caso, as mulheres, que independentemente de suas idades, sofrem com a discriminação e diversos tipos de violência em razão de seu gênero e que, por essa razão, necessitam de proteção para que possam exercer livremente os seus direitos, inclusive, o direito à vida (FREITAS, 2018, p. 198).

Isto porque, enquanto um grave problema social, de proporções endêmicas, a violência vitima aproximadamente um terço de todas as mulheres do mundo, majoritariamente cometida por um parceiro ou pessoa com quem mantinham ou mantiveram um relacionamento, de modo que 38% dos homicídios praticados contra mulheres decorrem de violência doméstica, trazendo assim, agravos à saúde física e mental, o comprometimento das relações sociais e familiares, o desequilíbrio da economia e o próprio desenvolvimento dos povos, além de, individualmente, cada mulher agredida apresentar maior probabilidade de desenvolver problemas de saúde graves (BIGLIARDI; ANTUNES; WANDERBROOKE, 2016, p. 266).

Embora se reconheça o grande número de casos subnotificados, segundo o Atlas da Violência (CERQUEIRA; BUENO, 2020), somente em 2018, 4.519 mulheres foram assassinadas no Brasil, de modo que, a cada 60 minutos, uma mulher foi morta, sendo o ambiente doméstico o espaço onde sobretudo estas mulheres, em sua maioria, negras (68%), foram agredidas e assassinadas. Já em 2019, 3.379 homicídios de mulheres foram contabilizados no Brasil (VIERA; GARCIA; MACIEL, 2020, p. 02).

Historicamente, é possível perceber a presença de certa naturalização da violência contra a mulher na sociedade brasileira, baseada em uma “ideia fundante de macho violento [...]. A moral do macho violento é a da virilidade que se apodera do corpo, dos desejos, dos projetos, dos negócios e da vida do outro” (MINAYO, 2005, p. 24).

Com efeito, “a violência é uma das mais graves formas de discriminação em razão de sexo e gênero” constituindo não só uma violação de direitos humanos e liberdades individuais, mas da própria cidadania, liberdade e autonomia das mulheres, configurando-se, desde a Conferência Mundial de Direitos Humanos, realizada em Viena em 1993<sup>4</sup>, uma modalidade de tortura, cabendo ao Estado garantir

---

<sup>4</sup> A Conferência Mundial sobre Direitos Humanos exprime também a sua consternação e condenação pelo fato de violações graves e sistemáticas de Direitos Humanos, bem como situações que constituem sérios obstáculos ao pleno gozo desses direitos, continuarem a ocorrer em diferentes partes do mundo. Tais violações e obstáculos incluem, além da tortura e das penas ou tratamentos cruéis, desumanos e degradantes, as execuções sumárias e arbitrárias, os desaparecimentos, as detenções arbitrárias, todas as formas de racismo, discriminação racial e apartheid, a ocupação e o domínio por parte de potências estrangeiras, a xenofobia, a pobreza, a fome e outras negações dos direitos econômicos, sociais e culturais, a intolerância religiosa, o terrorismo, a discriminação contra as mulheres e a inexistência do Estado de Direito.

a proteção integral da integridade física, moral, patrimonial e psíquica das mulheres (TELES; MELO, 2017, p. 18).

Nesse contexto, como expõe Flávia Biroli (2019, p. 137), o debate sobre privacidade está diretamente ligado a uma agenda de lutas pelo enfrentamento das agressões sofridas por mulheres no espaço doméstico, tendo em vista que os limites para que se considere o que ocorre nas relações intrafamiliares como objeto relevante, do ponto de vista social e político, estabeleceu-se de modo historicamente vantajoso para quem pode exercer poder e agredir, amparando-se na conjugalidade e em laços vistos como naturais e amorosos.

Assim, o termo violência doméstico foi, por muito tempo, utilizado para retratar de forma “suave” esse tipo de violência que emerge em um contexto de intimidade e privacidade, em oposição à violência que ocorre fora do lar. Todavia, mais mulheres são espancadas e assassinadas dentro de suas casas do que fora delas (HOOKS, 2018, p. 80).

Por essa razão, Biroli e Miguel (2014, p. 31) defendem que a preservação da esfera privada às normas e valores majoritários da esfera pública, influenciou, em grande medida, a preservação de relações autoritárias que limitaram a autonomia das mulheres, de modo que a entidade familiar era protegida mesmo em detrimento de sua integridade pessoal, servindo para bloquear a proteção aos mais vulneráveis.

Desse modo, embora seja um problema público grave, também como reflexo da concepção de mulher enquanto propriedade masculina (LERNER, 2019, p. 153), a violência contra a mulher foi, por muito tempo, tratada como um assunto da ordem privada (BIGLIARDI; ANTUNES; WANDERBROOKE, 2016, p. 262), de modo que, somente com o fortalecimento do movimento feminista, houve a incorporação da questão de gênero por políticas públicas e programas governamentais (FARAH, 2004, p. 47).

No Brasil, as ações estatais de prevenção e combate à violência doméstica são recentes, estruturadas e orientadas por uma agenda de direitos das mulheres que data do início dos anos 2000 (BEVILACQUA, 2020, p. 07). Por meio da criação da Secretaria de Políticas para Mulheres (SPM) em 2003, viu-se a ampliação e o início de um fortalecimento de políticas públicas de enfrentamento à violência contra as mulheres a partir de ações integradas, por meio da elaboração de conceitos, diretrizes e normas, bem como da constituição de redes de serviços, apoio a projetos educativos e culturais, aperfeiçoamento legislativo, ampliação do acesso à justiça, definição de ações e estratégias de gestão e monitoramento, resultando na própria criação da Política Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres no ano de 2011, estruturada a partir de quatro eixos: prevenção; assistência; enfrentamento e combate e acesso e garantia de direitos (BRASIL, 2011).

O primeiro diz respeito às ações educativas e culturais que interfiram nos padrões sexistas, o segundo, ao fortalecimento da Rede de Atendimento e capacitação de agentes públicos. O terceiro, às ações punitivas e cumprimento da Lei Maria da Penha e demais dispositivos legais, e o último, ao cumprimento da legislação nacional e internacional e iniciativas para o empoderamento das mulheres (BRASIL, 2011).

A rede de enfrentamento tem por base a transversalidade de gênero, a intersetorialidade e a capilaridade das ações referentes à temática e consiste em serviços de acolhimento, articulação e encaminhamento da mulher para atendimento jurídico e médico, se dando também por meio do acolhimento temporário em moradia protegida, da facilitação do acesso à justiça e equipamentos como Delegacias Especializadas de Atendimento à Mulher em situação de violência, de assessoria jurídica que atue na defesa de seus interesses, mas que permita a sua autonomia e tomada de decisões sobre os rumos de sua própria vida, assim como por meio dos Juizados, Centrais de Atendimento, Ouvidorias, Centros de Referências de Assistência Social voltados à prevenção, Centros de Educação e Reabilitação de Agressores, Serviços de Saúde Especializados e integrados aos serviços policiais e médico-legais. Todavia, em inúmeros municípios quaisquer equipamentos ainda não foram sequer implementados (BIGLIARDI; ANTUNES; WANDERBROOKE, 2016, p. 275-277).

Tais intervenções estatais se contrapõem à concepção enraizada de que existe uma esfera pública e outra privada totalmente autônomas, baseando-se na perspectiva de que é impossível “descolar a esfera política da vida social, a vida pública da vida privada, quando se tem como objetivo a construção de uma sociedade democrática” (BIROLI; MIGUEL, 2014, p. 38) pois, para muitas mulheres, a proteção irrestrita da privacidade na família e das relações afetivas, corresponderia a resguardar um espaço de violência, não protegendo afetos, mas agressões e agressores (BIROLI; MIGUEL, 2014, p. 39).

Em consonância com a Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher, de acordo com a legislação brasileira estabelecida pela Lei Maria da Penha, considera-se violência doméstica e familiar contra a mulher qualquer ação ou omissão baseada no gênero que lhe cause morte, lesão, sofrimento físico, sexual, ou psicológico, bem como dano, moral ou patrimonial que podem ocorrer, individual ou simultaneamente (BRASIL, 2006).

Nesse sentido, a violência doméstica como espécie da violência contra a mulher é um fenômeno social que tem inúmeras peculiaridades, diversas causas pontuais e pode se concretizar de formas diferentes (GOMES, 2012, p. 57). Os ciclos de violência experimentados pelas vítimas se enraízam pela dificuldade que têm de sair de relacionamentos em razão da dependência financeira ou emocional, pelos filhos em comum e até pela vergonha e culpa sentida em relação à agressão sofrida, de modo que passa a vivenciar ciclos de violência (FREITAS, 2018, p. 200; TELES; MELO, 2017, p. 20). Nesse sentido:

O ciclo começa com a fase da tensão, em que as raivas, insultos e ameaças vão se acumulando. Em seguida, aparece a fase da agressão, com o descontrole e uma violenta explosão de toda a tensão acumulada. Depois, chega a fase de fazer as pazes (ou da 'lua de mel'), em que o parceiro pede perdão e promete mudar de comportamento, ou então age como se nada tivesse ocorrido e, ao mesmo tempo, fica mais calmo e carinhoso e a mulher acredita que a agressão não vai mais acontecer. Esse ciclo costuma se repetir, com episódios de violência cada vez mais graves e intervalo menor entre as fases. Por isso, permanecer em uma situação violenta sem procurar ajuda, seja de familiares, amigos ou da rede de atenção, pode representar riscos com consequências graves. A mulher que está nessa situação em geral precisa de apoio para quebrar o silêncio e romper esse ciclo (INSTITUTO PATRICIA GALVÃO, 2018).

Dessa forma, percebe-se que a violência doméstica se materializa como um importante instrumento de submissão, subordinação, dominação, discriminação e controle sobre a mulher, assegurando a supremacia masculina por meio da violação e limitação do pleno gozo dos direitos e liberdades fundamentais das mulheres, constituindo-se em um problema público e político com repercussões diretas na estabilidade econômica e social dos povos, sendo em si um “atentado ao princípio de igualdade de oportunidades das sociedades democráticas” (BIGLIARDI; ANTUNES; WANDERBROOKE, 2016, p. 264).

Nota-se que, com o aumento significativo das taxas de feminicídio na última década que, apesar da existência de políticas públicas de enfrentamento à violência contra a mulher vigentes no Brasil, ainda não há efetividade na proteção integral de seus direitos, havendo ainda grande parte dos Municípios em que os serviços previstos nos planos de enfrentamento ainda não foram implementados (BIGLIARDI; ANTUNES; WANDERBROOKE, 2016, p. 277).

Para Silva (2019), a atual conjuntura brasileira de implementação de políticas públicas de gênero está marcada pela regressão dos direitos sociais em razão do desfinanciamento, como por meio da aprovação da EC 95/2016, constituindo um cenário amplo e desfavorável aos direitos das mulheres por, indubitavelmente, reverberar no âmbito político, econômico, social e cultural da vida das mulheres.

Com isso, verifica-se que a violência doméstica implica na necessária implementação de políticas públicas abrangentes e articuladas, que estejam em constante atualização de ferramentas, fortalecimento e expansão.

### **3 A EMENDA CONSTITUCIONAL 95/2016: A RETÓRICA DA DÍVIDA**

Em 2016, o *impeachment* de Dilma Rousseff não significou apenas o julgamento de uma Presidenta da República acusada de crimes de responsabilidade, mas muito mais uma reação da classe política que se articulava no Legislativo Federal, amparada na grande mídia e apoiada pelas elites econômicas do país, para adotar uma nova agenda para o Estado Brasileiro. Pretendia-se, assim, contornar as consequências da crise econômica que se instaurava a partir do segundo mandato de

Rousseff, ainda reflexo da crise mundial de 2008, a partir da promoção de uma maior abertura do mercado para o setor privado, da adoção de políticas de austeridade e da diminuição da presença do Estado na vida dos cidadãos (LACERDA, 2019).

A Emenda Constitucional 95/2016, oriunda das Propostas de Emenda Constitucional n. 241 e n. 55 e apelidada de “teto dos gastos”, foi apenas uma das medidas adotadas pelo governo Michel Temer, colocada em discussão ainda quando o ex-presidente comandava o governo interino durante o afastamento da presidenta Rousseff.

A presente seção deste trabalho objetiva indicar os principais pontos da referida Emenda, assim como expor os motivos que acompanharam sua aprovação pelo governo. Tais motivos não são consenso, encontrando críticas que apontam a adoção de um limite para os gastos públicos como um atentado ao projeto de Estado erguido pela Constituição de 1988, além de ser insuficiente e equivocada para contornar o problema da dívida pública acumulada pelo Estado brasileiro nos últimos anos.

Alterando o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), do artigo 106 ao 114, a EC 95/2016 cria aquilo que nomeia de “Novo Regime Fiscal” no âmbito do Orçamento Fiscal e da Seguridade Social. Tal instrumento foi apresentado como a solução encontrada pelo governo interino de Temer para a contenção da dívida brasileira, a atração da confiança nos investimentos e a estabilidade econômica (CARVALHO, 2018).

Pela redação do artigo 107 do ADCT, é estabelecido um limite individual para a despesa primária total, correspondente ao montante da despesa total antes do pagamento dos juros da dívida, no âmbito da União. Mirava, assim, os três Poderes, o Tribunal de Contas da União, o Ministério Público da União, o Conselho Nacional do Ministério Público e a Defensoria Pública da União.

O segundo aspecto que vale destacar da EC 95 está no estabelecimento de que tal limite perdurará por até vinte anos, ou seja, de 2016 até 2036, só podendo ser realizada uma alteração após dez anos, exclusivamente por meio de projeto de lei complementar do Presidente da República, o qual poderá enviar proposta nesse sentido somente uma vez por mandato<sup>5</sup>.

Ficam determinados, assim, dois limites: um para o exercício financeiro de 2017, em que o valor correspondente do “teto” será o gasto em 2016 nas despesas primárias, corrigido em 7,2%. O segundo, para os exercícios seguintes, ou seja, de 2018 até 2036, no caso de não ocorrer alteração após os dez anos, corresponde ao limite adotado no ano imediatamente anterior, apenas corrigido com base no Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) para aquele ano. Nesse sentido, caso gastos

---

<sup>5</sup> Embora preveja a Lei de Responsabilidade Fiscal a obrigatoriedade da indicação da fonte do recurso quando da criação de despesa permanente, o Governo Bolsonaro propõe Projeto de Emenda Constitucional (EC 23/2021) a fim de elevar o valor do Auxílio Brasil sem apontar qual seria a fonte para obtenção dos recursos necessários.

extraordinários sejam necessários em certa área, demandando investimentos públicos, cortes precisarão ser realizados em outra, de modo a não atingir os limites impostos pela Emenda.

Para garantir o cumprimento dos limites impostos, o texto ainda prevê, em seu artigo 109, uma série de vedações ao Órgão ou Poder da União que descumprir com seu limite individual. Vedam-se, assim, concessões de vantagens, criação de novos cargos, aumento, reajuste ou adequação da remuneração, alterações nas estruturas das carreiras que impliquem aumento de gastos, realização de concursos públicos, admissão ou contratação de pessoal quando implique aumento de gastos, criação ou majoração de benefícios, criação de despesas obrigatórias e adoção de medida que implique reajuste de despesa obrigatória acima da variação da inflação.

Além de tais vedações vinculadas aos limites individualizados dos órgãos a eles submetidos, como determinado no artigo 107, ficam ainda vedadas a ampliação de despesas com subsídios e subvenções e a concessão de benefícios ou incentivos tributários, estendendo-se tais imposições para as proposições legislativas.

Outro ponto sensível que deve ser destacado está presente no artigo 110 do ADCT, o qual estabelece constitucionalmente que o mínimo a ser destinado para áreas como educação e saúde não mais serão calculados com base na receita líquida para cada ano como antes realizado, ou seja, o mínimo de 15% para a saúde e o mínimo de 18% para o ensino. Isto é, com a EC 95, no exercício financeiro de 2017 essa regra ainda seria adotada, contudo, nos exercícios posteriores, o mínimo seria calculado com base no adotado para o exercício imediatamente anterior, apenas atualizado com base no IPCA, ainda que a receita nacional aumentasse com um eventual crescimento econômico.

A adoção desse “novo regime fiscal” nessas disposições supracitadas, introduzido pelas PECs 241 e 55, de acordo com argumentação de seus defensores justificava-se na necessidade de controlar as dívidas oriundas de anos de má-administração das contas do Estado e da expansão desenfreada de gastos públicos (CARVALHO, 2018).

Acerca da defesa da implementação de um teto para os gastos públicos federais, em primeiro lugar impende destacar que, ainda que não explicitada na argumentação de seus apoiadores, a retórica de resgate a práticas neoliberais que marcaram a década de 1990 no Brasil, nos governos Collor e Fernando Henrique Cardoso, é a base teórica para a sustentação da proposta.

Medidas como privatizações de empresas estatais, favorecimento de investimentos estrangeiros, flexibilização e consequente desmonte da regulação trabalhista e redução do papel do Estado no combate às desigualdades, a partir do corte de investimentos em direitos sociais, se fazem presentes nesse discurso que ganhou força na prática política com a ascensão do novo conservadorismo brasileiro, em uma direta reação aos anos de conquista de direitos fundamentais para a população mais marginalizada do país (LACERDA, 2019).

Entretanto, ao advogar pela adoção do teto de gastos, o antigo Ministro da Fazenda durante o governo Temer, Henrique Meirelles, não faz referência direta a um novo projeto de governo, mas afirma que o teto de gastos seria a única saída para a crise enfrentada pelo país e, caso não fosse adotado, medidas mais drásticas, como a alta nos impostos, precisariam ser impostas (SILVA JUNIOR, 2016). Atribuía-se, assim, a causa da crise aos anos de elevados gastos públicos, argumentação que, ainda que de modo sutil, estava em consonância com a lógica neoliberal de redução do papel do Estado e ampliação da atuação da iniciativa privada.

Como resume bem Mariano em sua crítica às premissas utilizadas para apoiar o teto de gastos,

[...] a justificativa residia em um déficit público gerado supostamente pelo governo anterior, que teria gastado demais, gerando a necessidade de um ajuste fiscal, cuja opção foi tomada por meio do corte e limite dos gastos públicos como uma das medidas, ao lado das privatizações, para se atingir o chamado superávit primário (MARIANO, 2017, p. 267).

Diante disso, critica-se que a argumentação em torno do teto é baseada em uma compreensão errônea, e posterior sustentação pública, das verdadeiras causas do aumento da dívida pública durante o governo Dilma Rousseff.

Primeiramente, urge desagregar os fatores que compõem a dívida pública. Ao realizar tal exercício, observa-se que mais da metade do déficit não é oriundo de gastos excessivos que reverteriam diretamente para o aumento do bem-estar da população, mas com o pagamento dos juros e das amortizações (ANANIAS; NOLASCO, 2018), remetendo os ganhos do Tesouro Nacional para credores e investidores estrangeiros. Enquanto isso, menos de 1% do orçamento federal anual era, à época da aprovação da EC 95, destinado para ciência e tecnologia, saneamento básico, cultura, desporto e lazer (MARIANO, 2017). Ou seja, o Estado gastava muito, mas não em áreas que reverteriam diretamente para o aumento da qualidade de vida da população.

Ademais, boa parte do orçamento ainda era transferida para o pagamento de benefícios oriundos do sistema de previdência social, resultado de uma mudança na pirâmide etária nacional, em que um maior número de idosos demandava um maior custo do Estado. O aumento desses benefícios, entretanto, não foi acompanhado por um aumento da receita, a qual fora intensamente afetada pela redução das exportações de *commodities* para parceiros estrangeiros que sofriam ainda com as consequências da crise de 2008 (ANANIAS; NOLASCO, 2018).

Outro ponto que merece ser destacado em relação às falhas da argumentação defensora do teto de gastos é a equivocada compreensão, mesmo do cidadão brasileiro não pertencente à classe política, do Estado de Bem-Estar Social ao qual se propôs a Constituição de 1988. Nesse cenário, discursos pelo fim da aplicação de impostos e pela redução da atuação do Estado na prestação de serviços públicos são contraditórios quando, ao mesmo tempo, é esperado um acesso a serviços de qualidade semelhante ao

de países nórdicos europeus, onde a taxa tributária é elevada e se reverte em investimentos públicos (CARVALHO, 2018).

O apoio a investimentos públicos que sejam capazes de reduzir a desigualdade social é, atualmente, parte do discurso do Fundo Monetário Internacional (FMI), segundo o qual o crescimento econômico de um país deve levar em conta a partilha igualitária de recursos, a partir de uma atuação ativa do Estado em proporcionar serviços de qualidade para toda a população, sobretudo para os grupos mais marginalizados (FMI, 2017). Nesse raciocínio, investimentos em educação, saúde e segurança, por exemplo, revertem-se no desenvolvimento da economia de toda a nação, proporcionando um crescimento mais sustentável e seguro.

Isto posto, a Emenda 95 atinge não somente a atual compreensão internacional de desenvolvimento sustentável da economia de um país, mas ainda ataca o núcleo dos direitos fundamentais e os objetivos aos quais a Constituição Federal de 1988 busca atender, de modo que as acusações de inconstitucionalidade do texto são recorrentes.

Nesse sentido, setores sociais e políticos que se opõem à Emenda 95 indicam ser ela um atentado ao princípio do não retrocesso, instrumento advindo do Estado Democrático Social de Direito e voltado aos direitos sociais, uma vez que seria a EC, contrariando o disposto, tendente a abolir direitos e garantias individuais (ANANIAS; NOLASCO, 2018).

Essa argumentação é baseada na limitação dos gastos que ignora a constante mudança na caracterização da sociedade brasileira. Ou seja, uma vez a população envelhecendo, gastos com saúde e com benefícios da previdência social, por exemplo, demandariam um aumento. Todavia, para não ultrapassar o teto imposto pela EC 95, cortes precisariam ser realizados em outras áreas, como educação, segurança, políticas de gênero e cultura. Esse cenário representaria o desmonte de uma rede que proporcionou a redução das desigualdades sociais durante a primeira década do século XXI, traduzindo-se em um verdadeiro retrocesso social proibido pelo texto constitucional (IPEA, 2016).

A EC foca na redução da dívida e na tentativa de atrair a confiança do setor privado. Esse, todavia, não pretende investir em áreas que são essenciais à população, como segurança, saúde e educação. Então, ainda que o investimento privado aumente, consequência de uma melhora na confiança dos investidores, e a economia cresça, com a geração de emprego e renda, isso não se refletiria na melhoria dos serviços prestados à população, sobretudo à parcela mais pobre e dependente dos serviços públicos, uma vez que os investimentos públicos estariam limitados pelo teto estabelecido imposto (LACERDA, 2019).

Como se observa diante das suas disposições, a Emenda Constitucional 95 cria não apenas um “novo regime fiscal”, mas muito mais um “Estado de exceção econômico” (BERCOVICI, 2006), no qual

investimentos são interpretados como inimigos da economia nacional, e a austeridade é tida como regra geral.

Não por acaso, o Ministério Público Federal, por meio da Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão, manifestou-se no sentido de que, embora justifique-se em nome do “quadro de agudo desequilíbrio fiscal”, o novo regime fiscal com duração prevista de vinte anos foi apresentado sem uma única referência de avaliações governamentais realizadas com vista a aferir o impacto de suas medidas de austeridade fiscal sobre a pobreza, a desigualdade e os direitos humanos (MPF, 2017). Com isso:

[...] Além de saúde, educação e seguridade social, uma miríade de políticas públicas destinadas, por exemplo, à alimentação adequada, à moradia digna, à reforma agrária, à demarcação de áreas indígenas, quilombolas e de populações tradicionais, ao combate ao trabalho escravo e infantil, à *violência de gênero*, ao combate ao racismo e à discriminação contra a população LGBTI, vai ser fortemente impactada. Rompe-se, com isso, o projeto de uma sociedade de sujeitos livres e iguais (MPF, 2017) (grifo nosso).

Assim, tal agenda de austeridade, é apontada por Dweck, Rossi e Oliveira (2020, p. 04), como “anacrônica do ponto de vista macroeconômico”, por negar o papel da política fiscal como indutora do crescimento e do emprego, mesmo em momentos de graves crises econômicas, destoando, inclusive, do debate internacional, e “cruel do ponto de vista social” por agravar as desigualdades de gênero, raça e classe, retrocedendo na garantia de direitos humanos ao mesmo tempo em que se contrapõe “à evidente necessidade de reconstrução econômica, de proteção e promoção social e, no longo prazo, consolida privilégios e bloqueia as possibilidades de construção de um país mais justo” (DWECK; ROSSI; OLIVEIRA, 2020. p. 02).

Diante disso, o Estado brasileiro deixa então de ser promotor do desenvolvimento social, conforme o constituinte de 1988 buscava, para tornar-se refém do capital financeiro, delegando ao mercado o papel de orientar reformas em políticas de base constitucional. Por outro lado, os juros da dívida não se submetem ao regime estabelecido pela emenda constitucional, demonstrando-se que o aparente intuito do legislador, de conter a dívida pública, não se concretiza, diante da perda do controle sobre o pagamento de juros e amortizações da dívida, que se avolumam sem limitações (MARIANO, 2017). Os interesses do capital financeiro se preservam, enquanto os direitos sociais se enfraquecem.

Assim, a ordem constitucional democrática fica ameaçada, junto à parcela marginalizada da população, e aqui se destacam as mulheres ainda vítimas da violência doméstica, circunstância que apenas poderia ser transformada a partir do emprego de políticas públicas eficazes originadas na atuação ativa do Estado em proporcionar uma nova compreensão cultural acerca do papel feminino na sociedade e a oferta de serviços de suporte, assistência e proteção a essas vítimas.

## 4 A FRAGILIZAÇÃO DA REDE DE PROTEÇÃO À MULHER NO PÓS-PANDEMIA DIANTE DO CORTE DE GASTOS

Com a precarização das políticas sociais, a pandemia provocada pelo novo coronavírus se instala no país em um contexto de “aplicação de uma agenda de reformas centrada na austeridade e na redução do papel do Estado na economia”, impondo alterações temporárias no rumo da política econômica e derrubando mitos e dogmas sobre a questão fiscal em face da realidade que se apresentava (DWECK; ROSSI; OLIVEIRA, 2020, p. 02).

Na ausência de vacinação massiva ou remédio comprovadamente eficaz, o isolamento social se apresenta enquanto principal medida preventiva de prevenção ao contágio e suas consequências. Todavia, o mecanismo, além de trazer à tona diversos desafios à saúde mental da população (SANTOS *et al*, 2020, p. 03; IPEA, 2020, p. 07) e à segurança alimentar, trouxe consigo também a potencialização dos indicadores de violência doméstica em todo o mundo (VIEIRA; GARCIA; MACIEL, 2020, p. 02).

Nesse contexto, mulheres têm sofrido mais intensamente à medida que são colocadas em isolamento social com seus agressores. Na China, o número de denúncias de violência dobrou considerando o mesmo período de 2019. Na França, em uma semana o aumento de medidas restritivas, abusos domésticos e feminicídios chegou a 36% somente em Paris e 32% no restante do país. Na Espanha, nas duas primeiras semanas de abril, houve o aumento de 47% na procura de ajuda no disque-denúncia e de 700% em outros serviços de apoio como *e-mail* ou mídia social, enquanto o número de mulheres que procuraram a polícia foi reduzido consideravelmente. Na Colômbia, o aumento foi de 167% e na África do Sul o número dobrou (IPEA, 2020, p. 09).

Do mesmo modo, entre os meses de março e abril de 2020, ou seja, período em que a pandemia já havia se instaurado no Brasil, 195 mulheres foram assassinadas, um aumento de 5% em relação ao ano anterior, sendo que em nove estados, esse aumento foi de 54% (AMAZÔNIA REAL *et al*, 2020). No Rio de Janeiro, houve um aumento de 50% nos casos de violência doméstica somente no primeiro final de semana após os decretos que estabeleceram o distanciamento social, assim como no Paraná (15%), situações semelhantes foram reportadas no Ceará, Pernambuco e São Paulo (MARQUES *et al*, 2020).

Contudo, à medida que se agravava o quadro de violência contra a mulher, observou-se a redução do acesso aos serviços de apoio às vítimas, especialmente, no âmbito da assistência social, saúde, segurança pública e justiça (VIERA; GARCIA; MACIEL, 2020, p. 04).

Diante do que, “não é exagero afirmar que a COVID-19 escancarou, a partir do aumento dos casos de violência doméstica e dos frágeis mecanismos normativos – os quais nunca funcionam de modo integrado – que há vidas que nunca são reconhecidas como vidas” (LOBO, 2020, p. 24), exigindo do Estado a garantia de políticas públicas de proteção à integridade que atendam com rapidez aos casos de rompimento das relações de respeito e convivência harmônica entre os indivíduos (IPEA, 2020, p. 07).

Tal cenário demonstra que o lar, enquanto local de segurança e proteção, não se materializa igualmente para todas as pessoas (FERREIRA, 2020; MARQUES *et al*, 2020). Isto porque sob um olhar da masculinidade hegemônica, temos que enquanto os “homens tendem a ser vítimas de uma violência predominantemente praticada no espaço público, as mulheres sofrem, cotidianamente, com um fenômeno que se manifesta dentro de seus próprios lares” (BRASIL, 2011), sendo estes atos, na maioria das vezes, praticados por seus próprios companheiros e familiares, tendo por agravante o mecanismo de “frustração-agressão” em vista das dificuldades materiais e financeiras, incentivando o abuso de substâncias e violência (OLIVEIRA *et al*, 2020, p. 116).

Neste sentido, a violência doméstica se intensifica como um grave problema de saúde pública global (SANTOS *et al*, 2020, p. 09), produzindo uma pandemia que não é nova ou inédita, mas que aniquila e traz consigo também a mortificação de populações (LOBO, 2020, p. 25). Sendo assim, ações que tenham por finalidade o combate ao vírus, devem estar situadas no contexto de violência doméstica e familiar contra as mulheres, atentando-se para as questões concernentes à promoção da igualdade por meio do respeito à diversidade cultural, étnica, econômica, regional e específicas de cada mulher. Do mesmo modo, qualquer proposição de ações direcionadas ao enfrentamento da violência doméstica deve estar consciente de que forma a pandemia tem se relacionado com esse tipo de violência (IPEA, 2020).

Desse modo, seu combate requer o estabelecimento de redes contínuas de diversos atores sociais voltados a pensar e avaliar as ações executadas e o fortalecimento de políticas públicas existentes que “incorporem substantivamente meios para a manutenção e preservação da vida das mulheres” (SILVA, 2019, n. p.).

Todavia, o cenário político tem ameaçado não só a implementação de políticas, mas a manutenção daquelas existentes, a exemplo da “Emenda Constitucional 95/2016 que, ao congelar os gastos públicos, colocou em risco as políticas mais recentes, com orçamentos reduzidos e, por isso mesmo, ainda frágeis em termos de organização e resultados” (BEVILACQUA, 2020).

Desse modo, é possível verificar que desde a implementação da EC 95, perdeu-se, substancialmente, nas políticas públicas de mulheres. No ano de 2014, a despesa com políticas para mulheres, incluindo-se promoção da autonomia e enfrentamento da violência, foi de R\$ 185 milhões. Em 2019, o valor caiu para R\$ 46 milhões, representando uma redução de 75% em termos reais. No mesmo ano, embora se tenha registrado um aumento de 7,3% nos índices de feminicídio e R\$ 20 milhões estivessem disponíveis para isto, nenhum gasto foi realizado com a construção das Casas das Mulheres (DHESCA *et al*, 2020)<sup>6</sup>. O mesmo ocorreu no ano de 2020 (DHESCA *et al*, 2020), quando até o final do

---

<sup>6</sup> Nesse contexto, moradias protegidas são importantes ferramentas de acolhimento de mulheres em situação de violência, em que estas recebem apoio para deixar a situação de violência em que se encontram e recuperem sua capacidade de inserção social (FARAH, 2004, p. 62).

mês de abril, o Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos (MDH), só havia gastado 0,1% do recurso autorizado na Lei de Orçamento Anual, demonstrando não só um esvaziamento orçamentário, mas também a dificuldade de execução na área (OLIVEIRA *et al*, 2020, p 114). Especificamente em relação aos pagamentos para atendimento às mulheres em situação de violência, entre 2015 e 2020, foi possível verificar a diminuição de R\$34,7 milhões para R\$194,7 mil (AMAZÔNIA REAL *et al*, 2020).

Também é possível perceber, não só o desmonte, mas o encerramento de políticas como a Ação 210W – Apoio à Organização Econômica e Promoção da Cidadania de Mulheres Rurais, que durante 2012 a 2015 contou com R\$115 milhões, em 2016 passou a ter como recurso autorizado R\$11 milhões e nos anos posteriores não obteve nenhuma dotação orçamentária (DHESCA *et al*, 2020). No mesmo sentido, foi o resultado da pesquisa realizada pelo INESC, CESR e OXFAM Brasil, que concluiu pelo corte de até 70% na Secretaria para Mulheres, considerando os anos três anos anteriores (2014, 2015 e 2016) a partir da análise das políticas públicas do Programa Farmácia Popular, Programa de Aquisição de Alimentos e Política para as Mulheres (ZIGONI, 2020, p. 54).

Sintomático também são os cortes sofridos pelo Programa Bolsa Família<sup>7</sup>, responsável pela redução da pobreza, melhora da condição de saúde de crianças baseado na promoção da autonomia feminina, que teve expansão entre os anos de 2004 e 2012, mas perdeu substancialmente cobertura entre outubro de 2016 e julho de 2017, assim como de maio de 2019 a março de 2020. Houve ainda, a exclusão do Programa 2016 (Políticas para Mulheres: Promoção da Igualdade e Enfrentamento à Violência) e sua substituição pelo Programa 5034 (Proteção à Vida, Fortalecimento da Família, Promoção e Defesa dos Direitos Humanos para Todos) (OLIVEIRA *et al*, 2020, p. 114), que perde em eficácia e proteção em nome da generalidade de seus termos.

Tal resultado, já era previsto pelo Instituto de Estudos Socioeconômicos (2017) ao analisar o Projeto de Lei Orçamentária previsto para o ano seguinte:

As políticas de enfrentamento a violência e de promoção de autonomia das mulheres, na proposta de orçamento 2018, sofrerão reduções orçamentárias de 74. Considerando que em 2017 o corte em relação a 2016 foi de 52%, podemos dizer que é a declaração do fim da política de promoção de direitos das mulheres no Brasil. A redução de recursos para programas sociais afetará mais as mulheres pobres e negras: por exemplo, também estão sendo feitos cortes no Programa Bolsa Família e na saúde. As mulheres, que estão expostas a maior vulnerabilidade, perderão também o direito às políticas específicas de combate à violência. Combina-se a este boicote aos direitos das mulheres, a redução do recurso de promoção da igualdade racial (Programa 2034), que segundo a proposta do Executivo terá redução de 34% no orçamento. Enquanto os movimentos sociais e estudiosos do tema apontam que a superação do racismo e do sexismo são prioridades para construção de uma sociedade mais justa e igualitária, o governo decide, sem participação popular, cortar os recursos para as políticas voltadas para combate à violência e superação do racismo no Brasil. O Bolsa Família, tão relevante para o combate à fome e à pobreza no Brasil, viu seus recursos encolherem em 11%. (IES *apud* MPF, 2017).

<sup>7</sup> Programa social extinto no ano de 2021.

No mesmo ano (2018), o Relatório Austeridade e Retrocesso alertava sobre os impactos diferenciados na vida de homens e mulheres, dada a desigual divisão sexual que as prejudica sobremaneira, dificultando ainda mais a inserção, já precária, da mulher no mercado de trabalho, especialmente tratando-se de mulheres negras, abarcadas, em maior parte, pelo mercado informal (DWECK, ROSSI, OLIVEIRA, 2018, p. 48). Nesse sentido, cabe salientar que:

O Estado participa diretamente uma vez que regula o funcionamento do mercado de trabalho e desenvolve programas de proteção social, dessa forma, participa diretamente na determinação da situação social que ocupam as pessoas e na estruturação das desigualdades sociais incluídas as de sexo. Portanto, não há neutralidade nas políticas públicas de Estado quando se refere ao gênero (DWECK, ROSSI, OLIVEIRA, 2018, p. 51).

Nesta via, mulheres negras são ainda mais oneradas em relação aos homens brancos, pagando proporcionalmente mais impostos, o que revela que “o modelo de financiamento do Estado e das políticas públicas beneficia as classes mais abastadas e prejudica os mais pobres, a população negra e em particular as mulheres negras em relação aos demais contribuintes” (ALMEIDA, BATISTA, ROSSI, 2020, p. 105).

Nesse ponto, cabe destaca-se a própria estrutura tributária que, muitas das vezes, reflete e aumenta disparidades econômicas, reproduzindo desigualdades, “quando identifica e trata homens e mulheres de forma diferentes” e provocando consequências diferentes, tanto ativamente, quanto a partir da não consideração dessas desigualdades estruturantes na concepção e implementação das regulamentações (ROSSI, DAVID, CHAPARRO, 2020, p. 12).

Assim, diante de medidas de austeridade fiscal, reafirma-se a hierarquização de gênero por meio da fragilização do acesso aos bens e serviços e à vida pública, atingindo a sua autonomia e a desamparando das políticas públicas necessárias à sua sobrevivência (DWECK, ROSSI, OLIVEIRA, 2018, p. 52). Tal cenário se relaciona fortemente com a divisão sexual e racial do trabalho, tendo em vista que os impactos sofridos por ocasião das medidas de austeridade, impactam, proporcionalmente, mais à população negra, por ser a maior atingida pelo desemprego e informalidade (ALMEIDA, BATISTA, ROSSI, 2020, p. 105).

Nesse cenário, “as injustiças econômicas são representadas pela divisão gênero-racial do trabalho e a ausência de efetivação de direitos sociais básicos, permitem a manutenção dos estereótipos e estigmas sociais que inferiorizam a mulher negra” e que, da mesma forma “servem de parâmetro à violência psicológica e moral” (ALMEIDA, 2021). Assim, “além dos prejuízos no mundo laboral, as relações patriarcais tornam as mulheres mais suscetíveis à violência doméstica, ao feminicídio e ao preconceito” (OLIVEIRA *et al*, 2020, p. 112).

Desse modo, sabendo que a violência doméstica enquanto faceta da violência de gênero, possui caráter cultural e estrutural e está enraizada em desigualdades históricas entre homens e mulheres, sendo possível compreender que, embora o isolamento social não possa ser considerado a causa explicativa do fenômeno de violência contra as mulheres, ele pode ser visto como um fator agravante advindo do cenário pandêmico, assim como o impacto econômico, a sobrecarga do trabalho reprodutivo às mulheres, o abuso de álcool e drogas, a redução da atuação dos serviços de enfrentamento e os marcadores sociais nos quais estão inseridos os atores (IPEA, 2020).

Além da convivência permanente, restritiva e o constante medo de contágio, também incidem sobre o contexto de violência doméstica os efeitos econômicos provocados pela pandemia e o isolamento social, que atingem homens e mulheres. Contudo, em razão dos estereótipos e papéis de gêneros, ao masculino é socialmente atribuído a função de provedor, ateando práticas violentas compensadoras a uma suposta defasagem de seu domínio financeiro sobre a unidade familiar. Além disso, obstaculizam o rompimento de relações abusivas por parte das mulheres a vulnerabilidade financeira e dependência econômica, fatores agravados pela sobrecarga do trabalho reprodutivo, estresse e redução da atuação dos serviços de enfrentamento. Nesse contexto, os característicos “ciclos da violência” sofrem certa mutabilidade, podendo as fases de agressividades se tornarem mais frequentes (IPEA, 2020).

Com efeito, a pandemia também trouxe consigo repercussões no nível comunitário, na medida em que diminuiu a coesão social e o acesso aos serviços públicos e instituições que compõem a rede social dos indivíduos, estando as alternativas por buscar ajuda e proteção prejudicadas devido à interrupção ou diminuição das atividades relacionais como igreja, escola, serviço de proteção social, trabalho e mesmo pela priorização dos serviços voltados a pacientes com sintomas respiratórios. Fatores que, por certo, afastam as mulheres de suas redes de apoio e reduzem a possibilidade de denunciar em segurança (MARQUES *et al*, 2020), já que, no isolamento, as mulheres podem estar sob maior vigilância e impedidas de conversar com familiares e amigos (VIERA; GARCIA; MACIEL, 2020, p. 03).

Por óbvio, a maioria dos fatores explicativos ou contributivos da violência doméstica elencados não são inovações trazidas pela pandemia, mas defende-se a existência da intensificação de suas consequências em razão da emergência sanitária, reforçados por modelos de “pensamentos retrógrados, misóginos e de ataque ao papel do Estado, encolhendo políticas públicas que seriam fundamentais para enfrentarmos de maneira mais justa o contexto da pandemia” (VIERA; GARCIA; MACIEL, 2020, p. 04).

De todo modo, as consequências sociais, econômicas e políticas provocadas pela emergência sanitária não tendem a se esgotar tão cedo e alertam para a imprescindível implementação de programas e políticas que estejam preparados para proteger integralmente as mulheres nas situações mais adversas, o que desafia a capacidade das fragilizadas políticas públicas já existentes e exige a implementação de

novas políticas que incluam assistência jurídica, psicológica e médica, com a criação de abrigos que possibilitem a cessação da coabitação forçada e que promovam a autonomia e a inserção das mulheres na sociedade (FARAH, 2004, p. 57).

Com isso, Lobo (2020, p. 25) alerta que, no Brasil, a COVID-19 tem fabricado zonas de invisibilidade que neste momento estão mais insidiosas, uma vez que o isolamento social, enquanto medida preventiva, tem reforçado injustiças, exclusões sociais, violências de toda sorte e aflições, intensificando a exposição das mulheres a diferenciadas violações, violências e morte.

Neste ponto, a política fiscal se coloca como instrumento viabilizador das garantias dos direitos humanos, não só por meio de alocação de recursos diretos, mas também das próprias ferramentas incentivadoras e direcionadora de recursos que os garanta – ou os viole (ROSSI; DAVID; CHAPARRO, 2020, p. 13; ALMEIDA; BATISTA; ROSSI, 2020, p. 105).

Sendo assim, no cenário pandêmico e posterior a ele, políticas públicas de “disponibilização de renda mínima, inclusão dos serviços de acolhimento entre as atividades essenciais, o fortalecimento das redes institucionais de apoio a vítimas de violência doméstica” (FERREIRA, 2020), além de alternativas estatais de acolhimento, são consideradas urgentes diante de um Estado que já sofria com a falta de políticas públicas dessa natureza, o que acaba por ameaçar e vulnerar a vida de milhares de mulheres.

Dessa forma, “reduzir o gasto público em áreas sociais e em investimentos públicos pode apresentar um custo econômico e social muito maior que a suposta economia de recursos, agravando ainda mais o cenário desafiador trazido pela pandemia” (DWECK; ROSSI; OLIVEIRA, 2020, p. 04), seja no âmbito econômico ou social, estando as mulheres, como consequência do aprofundamento do desmonte de políticas sociais de gênero nos últimos 05 anos, especialmente vulneráveis não só aos impactos socioeconômicos advindos da pandemia, mas também em sua autonomia, saúde e combate à violência (OLIVEIRA *et al*, 2020, p. 112).

Desse modo, percebe-se a estipulação de um teto de gastos que desconsidera marcadores sociais de vulnerabilidade e o crescimento demográfico nos próximos vinte anos, ameaça não somente a criação de programas que se façam necessários, mas a própria manutenção dos existentes, contratação de pessoas e insumos necessários, o que além de ferir direitos fundamentais expressos, reverbera diretamente no direito à vida de mulheres e meninas no Brasil.

Tal dinâmica de violência estrutural e sistêmica se explicita a partir do contexto pandêmico visto que, o expressivo aumento nos casos de violência doméstica veio de encontro com a progressiva desativação de políticas pré-existentes, a falta de articulação e a precarização das políticas públicas restantes, tornando o cenário propício para o aprofundamento da vulnerabilidade feminina e desigualdade de gênero.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Com a presente pesquisa, foi possível perceber que os direitos sociais mais atingidos desde a implementação da Emenda Constitucional 95, dizem respeito à saúde, à educação, ao trabalho e à segurança das pessoas, direitos que uma vez não efetivados, obstam o alcance do real respeito à Dignidade da Pessoa Humana em um Estado Democrático de Direito.

Em razão disso, embora formalmente constitucional, diversas pesquisas apontam para as violações de direitos fundamentais e desrespeito do princípio do não retrocesso dessas medidas, já que o congelamento pode e tem afetado diretamente a manutenção e a expansão do atendimento e garantia de direitos fundamentais.

Além disso, destaca-se a importância de se observar, sob a perspectiva de gênero, os direitos aqui afetados, pois, quando tratamos dos direitos das mulheres, as variáveis da violência, da sobrecarga do trabalho doméstico, do cuidado dos idosos e crianças, além da desvalorização do trabalho feminino, entram na equação, sendo necessárias políticas públicas que deem autonomia e empoderem mulheres, no sentido de dar a elas as mesmas condições de acesso à propriedade e ao trabalho que os homens possuem.

Com a instauração da crise sanitária provocada pelo novo coronavírus, esta vulnerabilidade ficou ainda mais evidente. Em todo o mundo, foi possível verificar o aumento dos casos de violência contra as mulheres, que se viram obrigadas a estarem junto de seus agressores, isoladas das suas redes de apoio e círculos sociais.

Tal cenário implica na necessidade do fortalecimento e elaboração de novas políticas de proteção às mulheres e ao enfrentamento da violência doméstica e de gênero, esforços que ficam ameaçados pelo congelamento dos gastos estabelecido pela Emenda, tanto no âmbito de criação como no âmbito de manutenção de políticas já existentes.

De outra forma, sendo o isolamento e o distanciamento social ferramentas fundamentais na contenção da mortalidade e morbidade ocasionada pelo coronavírus, deve haver o fortalecimento de políticas públicas integradas que não se limitem à realização de denúncias, mas que, principalmente busquem o empoderamento e autonomia feminina por meio de políticas preventivas à violência.

Desse modo, percebe-se que a violência de gênero é um fenômeno multicausal e multifacetado combatido necessariamente por meio de políticas públicas fortalecidas a partir de redes articuladas que considerem os seus diversos elementos e os diferentes marcadores sociais que perpassam a vida das mulheres.

Conclui-se, a partir disso, que a Emenda Constitucional 95/2016, parte de uma política de desvalorização dos direitos humanos que viola sobremaneira os direitos fundamentais dos grupos

vulnerados, de modo que a pandemia somente intensificou e adiantou um cenário já previsto por diversos setores sociais que se opuseram, desde o princípio, às medidas de austeridade.

## 6 REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Ceila Sales de. **Feminismo Negro: luta por reconhecimento da mulher negra no Brasil**. São Paulo: Dialética, 2021.

ALMEIDA, Silvío; BATISTA, Waleska Miguel; ROSSI, Pedro. Racismo na economia e na austeridade fiscal. In: DWECK, Esther; ROSSI, Pedro OLIVEIRA, Ana Luíza Matos de. **Economia pós-pandemia: desmontando os mitos da austeridade fiscal e construindo um novo paradigma econômico**. São Paulo: Autonomia Literária, 2020.

AMAZÔNIA REAL *et al.* **Um vírus e duas guerras: mulheres enfrentam em casa a violência doméstica e a pandemia**. Disponível em: <https://projeto colabora.com.br/ods5/mulheres-enfrentam-em-casa-a-violencia-domestica-e-a-pandemia-da-covid-19/>. Acesso em: 20 out. 2020.

ANANIAS, Ricardo Alex Ribeiro; NOLASCO, Loreci Gottschalk. Análise da Emenda Constitucional n. 95, de 2016, sob a perspectiva de violação de direitos fundamentais. **Revista Jurídica Direito, Sociedade e Justiça**, v. 6, n. 1, mar./jun., p. 86-112, 2018.

BERCOVICI, Gilberto. O estado de exceção econômico e a periferia do capitalismo. **Pensar**, Fortaleza, v. 11, p. 95-99, fev. 2006. Disponível em: <https://periodicos.unifor.br/rpen/article/view/780/1640>. Acesso em: 04 nov. 2020. RETIRAR OS SÍMBOLOS

BEVILACQUA, Paula Dias. Mulheres, Violência e Pandemia de novo coronavírus. **Fiocruz**, 20 abr. 2020.

BIROLI, Flávia Milena; MIGUEL, Luís Felipe. **Feminismo e política: uma introdução** [recurso eletrônico]. São Paulo: Boitempo, 2014.

BIROLI, Flávia. **Gênero e Desigualdades: limites da democracia no Brasil** [recurso eletrônico]. São Paulo: Boitempo, 2019.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 95, de 15 de dezembro de 2016. Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal, e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc95.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc95.htm). Acesso em: 16 mar. 2022.

BRASIL. **Lei n. 11.340, de 7 de agosto de 2006**. Cria mecanismos para coibir a violência doméstica e familiar contra a mulher, nos termos do § 8º do art. 226 da Constituição Federal [...] e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2004-2006/2006/Lei/L11340.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Lei/L11340.htm). Acesso em: 08 out. 2020.

BRASIL. **Política Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres**. Coleção enfrentamento à violência contra as mulheres. Brasília: Secretaria Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres, 2011.

CARVALHO, Laura. **Valsa brasileira: do boom ao caos econômico.** São Paulo: Todavia, 2018.

CERQUEIRA, Daniel; BUENO, Samira (coord.). **Atlas da Violência.** Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2020.

DWECK, Esther; OLIVEIRA, Ana Luísa Matos de; ROSSI, Pedro. **Austeridade e retrocesso: impactos sociais da política fiscal no Brasil.** São Paulo: Brasil Debate e Fundação Friedrich Ebert, 2018.

DWECK, Esther; ROSSI, Pedro OLIVEIRA, Ana Luísa Matos de. **Economia pós-pandemia: desmontando os mitos da austeridade fiscal e construindo um novo paradigma econômico.** São Paulo: Autonomia Literária, 2020.

FARAH, Marta F. Santos. Gênero e políticas públicas. **Estudos Feministas**, Florianópolis, v. 12, n. 1, janeiro-abril, 2004.

FERREIRA, Marcelo. Falta de recursos e de políticas para mulheres agravam violência na pandemia: renda mínima, inclusão em serviços de acolhimento e redes de apoio são ações destacadas como essenciais por organizações. **Brasil de Fato**, Porto Alegre, 21 abr. 2020.

FREITAS, Nikaelly Lopes de Freitas. A Proteção Internacional dos Refugiados e os Fluxos Migratórios em razão da Violência Doméstica. **Dizer**, Fortaleza, v.3, n.1, p. 191-209, 2018.

FUNDO MONETÁRIO INTERNACIONAL (FMI). Fostering inclusive growth. *In: G20 leader's summit July 7-8*, 2020. Disponível em: <https://www.imf.org/external/np/g20/pdf/2017/062617.pdf>. Acesso em: 03 nov. 2020.

GOMES, Olivia Maria Cardoso Gomes. **Violência Doméstica e Migrações: estudo comparado das legislações portuguesa, brasileira e espanhola sobre violência doméstica em comunidades de imigrantes.** Curitiba: Juruá, 2012.

HOOKS, Bell. **O feminismo é para todo mundo: políticas arrebatadoras.** Rio de Janeiro: Rosa dos Tempos, 2018.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA – IPEA. **O Novo Regime Fiscal e suas implicações para a Política de Assistência Social no Brasil.** 2016. Disponível em: [http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/nota\\_tecnica/160920\\_nt\\_27\\_disoc.pdf](http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/nota_tecnica/160920_nt_27_disoc.pdf) Acesso em: 03 nov. 2020.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA – IPEA. **Políticas públicas e violência baseada no gênero durante a pandemia da COVID-19: ações presentes, ausentes e recomendadas.** Nota Técnica n.º 78, junho, 2020.

INSTITUTO PATRÍCIA GALVÃO. **Violência Doméstica e Familiar.** 2018. Disponível em: <https://dossies.agenciapatriciagalvao.org.br/violencia/violencias/violencia-domestica-e-familiar-contra-as-mulheres/#o-que-e-a-violencia-domestica>. Acesso em: 02. nov. 2018.

LACERDA, Marina Basso. **O novo conservadorismo brasileiro: de Reagan a Bolsonaro.** Porto Alegre: Editora Zouk, 2019.

LERNER, Gerda. **A criação do patriarcado.** São Paulo: Editora Cultrix, 2019.

LOBO, Janaina Campos. Uma outra pandemia no Brasil: as vítimas da violência doméstica no isolamento social e a “incomunicabilidade da dor”. **Tessituras**, Pelotas, v. 8, s. 1, jan./jun. 2020.

MARIANO, Cynara Monteiro. Emenda Constitucional 95/2016 e o teto dos gastos públicos: Brasil de volta ao estado de exceção econômico e ao capitalismo do desastre. **Revista de Investigações Constitucionais**, Curitiba, v. 4, n. 1, p. 259-281, jan./abr. 2017.

MARQUES, Emanuele Souza. A violência contra mulheres, crianças e adolescentes em tempos de pandemia pela COVID-19: panorama, motivações e formas de enfrentamento. **Cadernos de Saúde Pública**, v.36, n.4, 2020.

MINAYO, Maria Cecília de Souza. Laços perigosos entre machismo e violência. **Ciência & Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, v. 10, n. 1. Disponível em:  
<http://www.scielo.br/pdf/csc/v10n1/a03cv10n1.pdf>. Acesso em: 05 nov. 2020.

Ministério Público Federal – MPF. **Ação Direta de Inconstitucionalidade da Emenda 95 de 2016**. Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão, 05 out. 2017. Disponível em:  
<http://www4.planalto.gov.br/consea/eventos/plenarias/temasemdestaque/atividade-de-formacao/pfdc-iinconstitucionalidade-da-ec-95-2016>. Acesso em: 21 jan. 2021.

OLIVEIRA, Ana Luíza Matos de *et al.* Austeridade, pandemia e gênero. *In*: DWECK, Esther; ROSSI, Pedro OLIVEIRA, Ana Luíza Matos de. **Economia pós-pandemia: desmontando os mitos da austeridade fiscal e construindo um novo paradigma econômico**. São Paulo: Autonomia Literária, 2020.

PLATAFORMA DE DIREITOS HUMANOS – *DHESCA* BRASIL. **A urgência do fim da Emenda Constitucional 95 no enfrentamento da COVID-19 E no cenário pós-pandemia**. 07 maio 2020.

ROSSI, Pedro; DAVID, Grazielle; CHAPARRO, Sérgio. Política fiscal, desigualdades e direitos humanos. *In*: DWECK, Esther; ROSSI, Pedro OLIVEIRA, Ana Luíza Matos de. **Economia pós-pandemia: desmontando os mitos da austeridade fiscal e construindo um novo paradigma econômico**. São Paulo: Autonomia Literária, 2020.

SAFFIOTI, Heleieth L. B.; ALMEIDA, Suely Souza de. **Violência de gênero: poder e impotência**. Rio de Janeiro: Revinter, 1995.

SANTOS, Larissa Lessa dos. *et al.* O isolamento social como gatilho para a violência contra mulheres na vivência da pandemia. **Research, Society and Development**, v. 9, n. 8, 2020.

SILVA JUNIOR, Altamiro. Meirelles afirma que se PEC não for aprovada, ‘possibilidades piores serão contempladas’. **Estadão**, 2016. Disponível em:  
<https://economia.estadao.com.br/noticias/geral,meirelles-afirma-que-se-nao-for-aprovada-possibilidades-piores-serao-contempladas,10000081315>. Acesso em: 05 nov. 2020.

TELES, Maria Amélia de Almeida; MELO, Mônica de. **O que é violência contra a mulher**. São Paulo: Editora Brasiliense, 2017.

VIEIRA, Pâmela Rocha; GARCIA, Leila Posenato; MACIEL, Ethel Leonor Noia. Isolamento social e o aumento da violência doméstica: o que isso nos revela? **Revista Brasileira de Epidemiologia**, n. 23, 2020.



**DIMENSÃO RESTAURATIVA DA COMUNICAÇÃO: CONFLITOS ESCOLARES SOB NOVAS LENTES**

Raimundo Sérgio Queiroz da Silva<sup>1</sup>  
Giovanna Petrola Rocha Viana Ferreira<sup>2</sup>  
Bárbara Vitória da Silva Rocha<sup>3</sup>  
Francisca Edineusa Pamplona Damacena<sup>4</sup>

As relações humanas são marcadas pela pluralidade de visões de mundo, de experiências e de valorações, encontrando-se, de forma orgânica, cercada de conflitos atuais e potenciais. Assim, os espaços de convivência institucionalizados mostram-se propícios à eclosão de diversos tipos de tensões, tais como perseguições, desrespeitos, humilhações, disputas achacosas, entre outros tipos de conflitos. É nesse contexto que emerge a urgência de práticas destinadas à restauração dos laços sociais, juntamente à construção de ambientes não violentos.

Figura 1



<sup>1</sup> Bacharel em Filosofia pela Universidade Federal do Cariri (UFCA). Graduando em Direito na Universidade Regional do Cariri (URCA). Membro do Grupo de Estudos em Direitos Humanos Fundamentais (GEDHUF). E-mail: sergioqueiroz1952@hotmail.com

<sup>2</sup> Graduanda em Direito na Universidade Regional do Cariri (URCA). E-mail: giovannapetrola@yahoo.com

<sup>3</sup> Graduanda em Direito pela Universidade Regional do Cariri (URCA). Bolsista PROEX/FUNCAP/URCA do Projeto de Extensão Construindo a paz por meio de círculos de Justiça Restaurativa. Voluntária do #tmjunicef do UNICEF. E-mail: barbara.rocha@urca.br

<sup>4</sup> Doutora pela Pontifícia Universidade Católica do Paraná (PUCPR), em Direito Econômico e Socioambiental. Professora do Curso de Direito da Universidade Regional do Cariri (URCA). Orientadora do Projeto de Extensão Construindo a paz por meio de círculos de Justiça Restaurativa. E-mail: edineusa.pamplona@urca.br

O projeto de extensão “Construindo a paz por meio de círculos de Justiça Restaurativa” surge trazendo ao alcance da comunidade uma abordagem de resolução de conflitos que tem foco nas emoções e relações das pessoas envolvidas, que figuram como vítimas e ofensores, com vistas a auxiliá-las na recuperação de sua estrutura psicoemocional, oferecendo-lhe suporte à superação dos danos que sofreram, das motivações e consequências dos comportamentos em que incorreram. Em vista disso, o combate às múltiplas formas de violência, através de práticas dialógicas, guia as atividades do projeto, balizadas pela voluntariedade, urbanidade, confiança, empoderamento e participação<sup>5</sup>.

Figura 2: Círculo de Construção de Paz no 9º ano do Colégio Municipal Pedro Felício Cavalcante - Crato/CE



Por conseguinte, mostra-se necessário conceituar a Justiça Restaurativa para insculpir no escopo do projeto a metodologia adotada, podendo-se dizer que é o conjunto de valores e práticas destinados à pacificação autocompositiva de conflitos em que a vítima, o ofensor e a comunidade atuam diretamente na construção das resoluções. Com isso, os mediadores e facilitadores atuam no sentido de organizar as práticas e inspirar os primeiros passos na direção da autocomposição<sup>6</sup>.

Mediante tal filosofia, os alunos do curso de Direito da URCA, sob a coordenação da Profa. Dra. Francisca Edineusa Pamplona Damacena, dispõem-se a construir com as comunidades escolares da Região do Cariri uma nova forma de tratar conflitos. Desse modo, estabelecem contato com o corpo administrativo e pedagógico de unidades escolares, e, com informações prévias a respeito de demandas de convivência e dos espaços e horários para a realização dos círculos de Justiça Restaurativa, instigando

<sup>5</sup> CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ). **Resolução Nº 225 de 31/05/2016**. Dispõe sobre a Política Nacional de Justiça Restaurativa no âmbito do Poder Judiciário e dá outras providências. Disponível em: < <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/2289> >. Acesso em: 13 jun. 2022.

<sup>6</sup> MCCOLD, Paul; WACHTEL, Ted. Em Busca de um Paradigma: Uma Teoria de Justiça Restaurativa. In: **XIII Congresso Mundial de Criminologia**, Agosto 2003, Rio de Janeiro. Disponível em: < <https://biblioteca.ce-jamericas.org/handle/2015/1944> >. Acesso em: 13 jun. 2022.

os agentes dessas demandas a se expressarem e construir, coletiva e transparentemente, com a comunidade um ambiente saudável de crescimento.

O projeto traz como objetivos: (1) fomentar a implantação de um sistema de práticas restaurativas voltadas para a defesa, proteção e promoção dos direitos fundamentais em escolas e comunidades; (2) incentivar a ambiência restaurativa nas instituições e a abordagem restaurativa nas relações; e (3) desenvolver ações voltadas à inclusão de práticas restaurativas em escolas públicas, municipais e estaduais, no Cariri e na URCA, tanto para o tratamento de conflitos quanto para o aprendizado de competências, atitudes e habilidades não violentas de comunicação voltadas à prevenção de violências em contextos educacionais.

Figura 3: Círculo de comunicação não violenta na EEF ESTADO DA PARAÍBA-Crato/CE



O referido programa iniciou suas atividades em 2018, tendo suas atividades extramuros suspensas entre 2020 e 2021 devido a pandemia de Covid-19. Suas atividades foram retomadas em 2022 e atualmente conta com 13 alunos voluntários e 1 aluno bolsista. As unidades de ensino onde ocorreram as atividades foram: Universidade Regional do Cariri; Liceu Diocesano de Artes e Ofícios; Colégio Estadual Wilson Gonçalves; Colégio Estado da Bahia; Colégio Estado da Paraíba; Colégio Municipal Pedro Felício Cavalcante. Estima-se que 310 alunos já participaram dos círculos de Justiça Restaurativa.

A partir desse enfoque, utilizam-se círculos de construção de paz e círculos de comunicação não violenta. Na execução dos processos circulares, observa-se um conjunto de princípios e atitudes voltadas a conectar os participantes uns aos outros e propiciar um diálogo livre de julgamentos, despido de estereótipos impostos pela coletividade, de modo a oportunizar a solução dos conflitos, fomentando o



O projeto funciona da seguinte forma: o facilitador começa apresentando os objetivos da prática, deixando claro a voluntariedade da participação ativa e a urbanidade no processo de fala e escuta. Os participantes sentam-se formando um grande círculo e, ao centro, estão dispostos diversos objetos que simbolizam os valores que se pretende cultivar naquele ambiente. Em seguida, o facilitador desenvolve algumas reflexões sobre o tema do círculo, a demanda que foi apresentada, e convida os demais participantes a se expressarem. A palavra é passada para cada integrante do círculo, que pode se manifestar ou não, e os demais devem escutar atentamente. À medida que o tempo passa, na comunicação orgânica do círculo, os participantes se sentem mais seguros para externar seus sentimentos e as tensões subjacentes.

Tem-se, então, a orientação do diálogo no sentido de encontrar as raízes dos conflitos e, conseqüentemente, gerar a empatia necessária para a resolução amistosa. A informalidade é um parâmetro que permite a fluidez na comunicação, facilitando a expressão de sentimentos e o irromper das tensões latentes. Ao final é aberto um espaço para reflexões coletivas sobre a importância da conversa e o que se pretende extrair de positivo da experiência.

Figura 5: 9º ano do Colégio Municipal Pedro Felício Cavalcante - Crato/CE



Dentre as ideias que são caras às práticas restaurativas está a de que conflitos são frutos da má comunicação, ou de sua falta. A exteriorização dos motivos de determinadas condutas, assim como a exteriorização dos efeitos subjetivos daquelas condutas, cria o caminho de superação dos conflitos. Ou seja, a comunicação, como habilidade social basilar da convivência, perde-se na mecanicidade do cotidiano, ressaltando a urgência de momentos destinados à troca, onde todos possam falar e onde a escuta seja efetivamente realizada<sup>10</sup> (JACCOUD, 2005).

<sup>10</sup> JACCOUD, Mylène. Princípios, Tendências e Procedimentos que Cercam a Justiça Restaurativa. In: SLAKMON, Catherine; VITTO, Renato; PINTO, Renato. (Org.) **Justiça Restaurativa**. Brasília: Ministério da Justiça e Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, 2005.

Figura 6: Turma do 8º ano da EEF ESTADO DA PARAÍBA -Crato/CE



Não se olvida das dificuldades inerentes aos objetivos propostos, entretanto, quanto maior o desafio enfrentado, maiores os impactos que se seguem. Os efeitos dos círculos de Justiça Restaurativa podem ser classificados como mediatos ou imediatos. Como efeitos imediatos temos o apaziguamento das tensões entre pessoas e grupos que convivem em um mesmo ambiente; a melhora no rendimento médio das atividades; o recrudescimento nas relações com os agentes institucionais (administrativo e pedagógico); e a maior abertura para soluções consensuais ulteriores. Já os efeitos mediatos caracterizam-se pelo exercício de habilidades sociais que, a médio e longo prazo, possibilitam a resolução de conflitos sem ambientes e mediadores destinados a isso; o fomento de uma cultura pacífica e aberta à autocomposição.

Desse modo, por contribuir para a construção de condições necessárias à efetivação do princípio restaurativo no âmbito tanto judicial quanto extrajudicial, o projeto ventila a possibilidade de estabelecer uma conexão com comunidades, escolas e instituições relacionadas à prevenção de ameaças e violências, realizando a socialização de informações de forma a implementar um sistema de práticas voltadas para a defesa, proteção e promoção dos direitos fundamentais, congregando colaboradores em torno de propósitos da Justiça Restaurativa.

**DESAFIOS DE UMA PESQUISA ACADÊMICA FORA DO “LUGAR COMUM”**Marcia Maria dos Santos Souza Fernandes<sup>1</sup>

A pesquisa acadêmica pode ser uma importante ferramenta para abertura ou ampliação de conhecimentos já consolidados e, ainda, pode ser um mecanismo fundamental para desbravar novas perspectivas epistemológicas.

Em quaisquer das situações é salutar que o resultado do trabalho possa agregar conhecimento e impulsionar ações em prol do bem-estar da sociedade, posto que o conhecimento, como diz Paulo Freire<sup>2</sup>, é um processo que transforma tanto aquilo que se conhece como também o conhecedor.

Ao me debruçar sobre o tema dos direitos da Natureza, por volta do ano de 2015, percebi que adentrava em um caminho pouco estudado no âmbito do Direito interno e praticamente silenciado no âmbito do Direito Internacional. Ao alargar esse campo para o tema das águas subterrâneas transfronteiriças, identifiquei que até aquele ano de 2017, quando publiquei o primeiro artigo abordando a temática, não havia, dentro do meu conhecimento, nenhum estudo que relacionasse o tema do giro ecocêntrico com o tema das águas subterrâneas transfronteiriças.

Existia sim, o propósito de formação de um grupo de pesquisa na Universidade Federal do Ceará para tratar do tema dos direitos da Natureza e um grupo já formado, no âmbito da mesma instituição, que estudava o tema das águas, do constitucionalismo latino-americano e a sua confluência com a União das Nações Sul-Americanas (UNASUL).

Os artigos e as obras daqueles pesquisadores, dos quais destaco as várias publicações das professoras Germana de Oliveira Moraes e Raquel Coelho de Freitas, assim como os encontros acadêmicos realizados primordialmente na UFC, foram fundamentais para que eu conseguisse ampliar o conhecimento que até então possuía na área ambiental e no tema das águas.

As leituras e reflexões fizeram florescer também os questionamentos fundamentais da minha pesquisa: primeiro, que era preciso romper com a ideia de que somente existia um paradigma único e válido para a produção do conhecimento e para a condução da relação entre o ser humano e a Natureza; segundo, que o conceito de ciência forjado na modernidade, firmado primordialmente por autores

<sup>1</sup> Mestre em Direito Constitucional e Teoria Política Membro expert da rede Harmony with Nature/UM. Facilitadora de Círculo de Construção de Paz. Pesquisadora em Direitos da Natureza e Justiça Socioambiental (UECE). E-mail: marciacariri@yahoo.com.br

<sup>2</sup> FREIRE, Paulo. Extensão ou comunicação? 5e. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1980.

ocidentais, eurocêntricos e estadunidenses, os quais tinham como referência teórica e filosófica o antropocentrismo, precisava ser revisto e mais, precisava ser transcendido.

Ao fazer essa ruptura e considerar a abertura para outras epistemes, sobretudo aquelas que emergem do conhecimento tradicional e do conhecimento empírico dos povos originários, deparei-me com a urgente e necessária atenção ao estudo dos fenômenos sociais, políticos e econômicos que aconteciam na América Latina. Também nesse aspecto e já lançando mão de uma perspectiva decolonial, optei por estudar os fenômenos a partir de autores e autoras latino-americanas e não apenas a partir da visão de teóricos que expõem os seus saberes muitas vezes ancorados em teorias formuladas em realidades absolutamente distintas dos processos culturais de Abya Yala.

Foi aí que me encontrei com o pensamento de Catherine Walsh, Verônica Sacta, Esperança Martínez, Aníbal Quijano, Nelson Maldonado Torres, Walter Mignolo, Enrique Dussel, Antonio Carlos Wolkmer, Fernando Mamani, dentre outros pensadores, que abordam as suas reflexões a partir de uma visão não colonial. Ainda nesse campo de referências teóricas confirmei algo que já havia pensado quando trabalhava e pesquisava ainda vinculada estritamente às premissas do Direito Ambiental: não é possível falar de Natureza, ainda quando se postule os seus direitos, adstrito à teorias jurídicas. Esse campo de estudo e pesquisa carece do olhar de outros campos de saberes, sobretudo da sociologia, da filosofia, da economia, da biologia, da antropologia, dentre outros.

Compreendi também que tratar dos direitos da Natureza questionando as bases paradigmáticas antropocêntricas e eurocêntricas me conduziram a questionar o próprio alicerce do Direito Ambiental que entende e trata a Natureza como “meio ambiente”, expressão que sinaliza o jogo semântico de fragmentação, e que traz também o ranço de um direito civilista que o categoriza como bem e, portanto, algo quantificável e apropriável para o deleite de alguma parcela da humanidade.

Eis onde mora o “calcanhar de Aquiles”, o ponto sensível para aqueles que já têm como certa e única a verdade que os conduz em suas investigações e em suas percepções de vida.

Submeti-me ao processo de seleção de mestrado da Universidade de Fortaleza e pela qualificação obtida, somado ao fato de já ter publicação em periódicos acadêmicos e capítulos de livros publicados, pude cursá-lo com uma bolsa da Fundação Cearense de Pesquisa (FUNCAP). Foi uma experiência enriquecedora e desafiadora, pois o tema sobre o qual eu me debruçava era absolutamente novo na instituição e ao mesmo tempo que soava como novidade, gerava também estranheza e resistência em alguns espaços, o que compreendo como natural.

Felizmente pude contar com dois orientadores excepcionais, Professor Doutor Martônio Mont’alverne e Professora Doutora Ana Carla Freitas, que me asseguraram liberdade de pensamento e apoiaram incondicionalmente a pesquisa, contribuindo para o nível de excelência que atingimos. A dissertação foi indicada para representar o programa de pós-graduação da Unifor nas Produções Destaques promovido pela Capes, no período de 2017 a 2020, e por causa dela e da elaboração de um

artigo científico que foi utilizado como um dos fundamentos do REsp 1.797.175/SP de autoria do Ministro OG Fernandes, recebemos no dia da defesa do trabalho, o convite para compor a rede de membros especialistas da plataforma *Harmony with Nature* da Organização das Nações Unidas.

Um dos frutos dessa pesquisa segue em forma de livro publicado no ano de 2021, o qual aborda o tema dos Direitos da Natureza e a sua relação com as águas subterrâneas transfronteiriças. Abraçar esse tema, sobretudo numa época em que as circunstâncias políticas, econômicas e éticas, eram desfavoráveis, foi como optar por caminhos mais áridos e espinhosos, para além da escolha de sair do lugar comum na pesquisa.

Todavia, hoje observo, diante da emergência climática ascendente e do crescente movimento de vanguarda pelo reconhecimento dos Direitos da Natureza na América Latina, capitaneado por Bolívia, Equador e agora Chile, além dos reflexos que já se observa na Europa, na Oceania e na Ásia, o que era espinho hoje se transforma em flor. Flor da resiliência que tem impulsionado, inclusive no Brasil, a mobilização pelo reconhecimento dos Direitos da Natureza como enfrentamento às ações nocivas à natureza humana e não humana.

Por fim, não posso me esquivar de falar sobre a “ancestralidade” desse trabalho e nesse sentido é que volto o meu olhar de forma mais atenta para a minha trajetória acadêmica no âmbito da pesquisa. Nesse retorno à origem rememoro meus primeiros passos no âmbito da Universidade Regional do Cariri, onde fui aluna do curso de Direito, professora substituta da casa e onde tive a oportunidade de desenvolver atividades de extensão (tanto como aluna, como docente), as quais foram fundamentais na minha formação como pesquisadora, pois me trouxeram a urgência em aliar conhecimento teórico às necessidades da sociedade.

Nesse sentido registro a minha profunda gratidão à Universidade Regional do Cariri e, ao mesmo tempo em que reconheço as transformações que essa pesquisa acadêmica provocou em mim, incentivo os pesquisadores da casa a se desafiarem em suas investigações, a se permitirem enxergar por novos ângulos e a partir de outras premissas o que antes já fora demasiadamente estudado e até o que ainda não foi desbravado.

“Sejamos conscientes de que está em nossos corações, nossas mentes e em nossas mãos, parte da responsabilidade de formular teorias e políticas em favor da vida de todos os seres, em prol dos direitos de Pachamama<sup>3</sup>” e nesse sentido, também benefício dos direitos humanos que não se excluem ao se postular os direitos da Natureza.

---

<sup>3</sup> MORAES, Germana de Oliveira; FREITAS, Raquel Coelho. O Novo constitucionalismo latino americano e o giro ecocêntrico dos andes: os direitos de Pachamama e o bem-viver na Constituição do Equador (Sumak Kawsay) e da Bolívia (Suma Qamaña). In: FREITAS, Raquel Coelho; AGUIAR, Ana Cecilia Bezerra de; SALES, Tainah Simões. (Org.). **UNASUL e o Novo Constitucionalismo Latino-Americano**. Curitiba PR: CRV, 2013.