

# Estudos em **CIÊNCIAS SOCIAIS** Temáticas Atuais

*Laurinaldo Félix Nascimento e Elaine Freitas Fernandes  
(Orgs.)*



# Estudos em CIÊNCIAS SOCIAIS Temáticas Atuais

*Laurinaldo Félix Nascimento e Elaine Freitas Fernandes  
(Orgs.)*



  
EDITORA  
ÓPERA

© 2022 – Editora Ópera

[www.editoraopera.com.br](http://www.editoraopera.com.br)

editoraopera@gmail.com

### **Organizadores**

Laurinaldo Félix Nascimento

Elaine Freitas Fernandes

**Editor Chefe:** Jader Luís da Silveira

**Editoração e Arte:** Resiane Paula da Silveira

**Capa:** Freepik/Ópera

**Revisão:** Respective autores dos artigos

### **Conselho Editorial**

Ma. Heloisa Alves Braga, Secretaria de Estado de Educação de Minas Gerais, SEE-MG

Me. Ricardo Ferreira de Sousa, Universidade Federal do Tocantins, UFT

Me. Guilherme de Andrade Ruela, Universidade Federal de Juiz de Fora, UFJF

Esp. Rícael Spirandeli Rocha, Instituto Federal Minas Gerais, IFMG

Ma. Luana Ferreira dos Santos, Universidade Estadual de Santa Cruz, UESC

Ma. Ana Paula Cota Moreira, Fundação Comunitária Educacional e Cultural de João Monlevade, FUNCEC

Me. Camilla Mariane Menezes Souza, Universidade Federal do Paraná, UFPR

Ma. Jocilene dos Santos Pereira, Universidade Estadual de Santa Cruz, UESC

Esp. Alessandro Moura Costa, Ministério da Defesa - Exército Brasileiro

Ma. Tatiany Michelle Gonçalves da Silva, Secretaria de Estado do Distrito Federal, SEE-DF

Dra. Haiany Aparecida Ferreira, Universidade Federal de Lavras, UFLA

Me. Arthur Lima de Oliveira, Fundação Centro de Ciências e Educação Superior à Distância do Estado do RJ, CECIERJ

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)

S587d Nascimento, Laurinaldo Félix  
Estudos em Ciências Sociais: Temáticas Atuais - Volume 1 /  
Laurinaldo Félix Nascimento; Elaine Freitas Fernandes  
(organizadores). – Formiga (MG): Editora Ópera, 2022. 172 p. : il.

Formato: PDF

Requisitos de sistema: Adobe Acrobat Reader

Modo de acesso: World Wide Web

Inclui bibliografia

ISBN 978-65-998512-0-9

DOI: 10.5281/zenodo.7007913

1. Estudos. 2. Ciências Sociais. 3. Políticas Públicas. 4. Políticas  
Sociais. I. Fernandes, Elaine Freitas. II. Título.

CDD: 362

CDU: 36

*Os artigos, seus conteúdos, textos e contextos que participam da presente obra apresentam  
responsabilidade de seus autores.*

Downloads podem ser feitos com créditos aos autores. São proibidas as modificações e os  
fins comerciais.

Proibido plágio e todas as formas de cópias.

Editora Ópera  
CNPJ: 35.335.163/0001-00  
Telefone: +55 (37) 99855-6001

[www.editoraopera.com.br](http://www.editoraopera.com.br)

[editoraopera@gmail.com](mailto:editoraopera@gmail.com)

Formiga - MG

Catálogo Geral: <https://editoras.grupomultiatual.com.br/>

Acesse a obra originalmente publicada em:  
<https://www.editoraopera.com.br/>



## **AUTORES**

**ALEXSANDRO BRITO  
ALIANA ALVES  
CARLOS SOARES SOBRINHO JUNIOR  
CLÁUDIA MARILIA FRANÇA LIMA  
DENISE A. B. F. ROCHA  
DIONATA LUIS HOLDEFER  
EDGAR ANTÔNIO NERY ALVES CAMELO  
EDSON DA SILVA E SOUZA JUNIOR  
EDWARD RIVERA RIVERA  
ELMA ANDRADE  
FRANCISCO MASCARENHAS JR  
GABRIEL TEIXEIRA BATISTA  
GILBERTO BATISTA SANTOS  
GUILHERME MASAITI HIRATA YENDO  
HELOÍSA POLACCHINE LEITE  
IRIANE TERESA DE ARAÚJO  
ISABELA SARMET DE AZEVEDO  
JADSON PESSOA  
JOÃO PAULO BOMFIM MEDEIRO  
JOEL DOS SANTOS LIMA  
JOSÉ CLÁUDIO ROCHA  
KESSIA DE JESUS PARANHOS SOARES DA SILVA  
LUIZ CARLOS ROCHA  
MARIA LUIZA VARGAS ROCHA  
MARTA CAROLINE PEREIRA DE LIMA  
NILTON S. FORMIGA  
RAISSA ILEANE SILVA DOS SANTOS  
RODRIGO MAGNO  
TATIANE DE AGUIAR CABRAL  
TEREZA CRISTINA PIRES FAVARO  
THAINÁ RIBEIRO PINTO  
VANESSA CRISTINA LOURENÇO CASOTTI FERREIRA DA PALMA**

## APRESENTAÇÃO

As políticas sociais configura-se como possibilidade de reconhecimento das demandas de seus usuários no intuito de ampliação de cidadania, da democracia e medida de proteção social visando garantir segurança de sobrevivência, de acolhida, e convívio familiar. Neste sentido, a contribuição das políticas sociais no Brasil constitui estratégia fortalecedora de direitos sociais e de proteção, reconhecendo na pobreza o eixo desencadeador das desigualdades sociais.

As demandas das Ciências Sociais tornam-se cada vez maiores em função da desresponsabilização do Estado, por omissão de serviços essenciais, o que gera uma tensão social latente. Esta obra foi concebida diante artigos científicos especialmente selecionados por pesquisadores da área.

Os conteúdos apresentam considerações pertinentes sobre os temas abordados diante o meio de pesquisa e/ou objeto de estudo. Desta forma, esta publicação tem como um dos objetivos, garantir a reunião e visibilidade destes conteúdos científicos por meio de um canal de comunicação preferível de muitos leitores.

Este e-book conta com trabalhos científicos da área das Ciências Sociais, aliados às temáticas das práticas ligadas a a inovação e aspectos que buscam contabilizar com as contribuições de diversos autores. É possível verificar a utilização das metodologias de pesquisa aplicadas, assim como uma variedade de objetos de estudo.

## SUMÁRIO

<b>Capítulo 1</b> <b>EVIDÊNCIA DE UM MODELO TEÓRICO ENTRE A GESTÃO DE CONHECIMENTO DIGITAL, ESTRATÉGIAS DIGITAIS E AGILIDADE ORGANIZACIONAL EM FUNCIONÁRIOS DE EMPRESAS PÚBLICAS E PRIVADAS</b> <i>Iriane Teresa de Araújo; Nilton S. Formiga</i>	<b>9</b>
<b>Capítulo 2</b> <b>RACISMO ESTRUTURAL E A INTOLERÂNCIA RELIGIOSA SOFRIDA POR RELIGIÕES DE MATRIZ AFRICANA</b> <i>Cláudia Marília França Lima; Maria Luiza Vargas Rocha</i>	<b>34</b>
<b>Capítulo 3</b> <b>JUSTIÇA FISCAL: A VULNERABILIDADE DA MULHER NEGRA ANTE À PRESERVAÇÃO DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS E O PRINCÍPIO DA CAPACIDADE CONTRIBUTIVA</b> <i>Vanessa Cristina Lourenço Casotti Ferreira da Palma; Tatiane de Aguiar Cabral; Marta Caroline Pereira de Lima; Kessia de Jesus Paranhos Soares da Silva; João Paulo Bomfim Medeiro; Heloísa Polacchine Leite</i>	<b>44</b>
<b>Capítulo 4</b> <b>TECNOLOGIAS PRIORITÁRIAS, SOCIAIS E AMBIENTAIS COMO ESTRATÉGIA PARA O FORTALECIMENTO DO SISTEMA NACIONAL DE CIÊNCIA, TECNOLOGIA E INOVAÇÃO E EFETIVAÇÃO DOS 17 OBJETIVOS DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL E AGENDA 2030</b> <i>José Cláudio Rocha; Denise A. B. F. Rocha; Luiz Carlos Rocha; Gilberto Batista Santos; Rodrigo Magno; Carlos Soares Sobrinho Junior; Elma Andrade; Gabriel Teixeira Batista Aliana Alves; Raissa Ileanne Silva dos Santos</i>	<b>66</b>
<b>Capítulo 5</b> <b>CONSÓRCIOS PÚBLICOS E PRODUÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS: A EXPERIÊNCIA DE COOPERAÇÃO INTERMUNICIPAL NA EUROPA E NOS ESTADOS UNIDOS</b> <i>Alexsandro Brito; Francisco Mascarenhas Jr; Jadson Pessoa</i>	<b>88</b>
<b>Capítulo 6</b> <b>CRISE SANITÁRIA, SAÚDE PÚBLICA E ASSINCRONIA NO FEDERALISMO COOPERATIVO: A GOVERNANÇA PÚBLICA COMO SOLUÇÃO PARA PROBLEMAS DO ESTADO CONTEMPORÂNEO</b> <i>Dionata Luis Holdefer; Guilherme Masaiti Hirata Yendo</i>	<b>106</b>
<b>Capítulo 7</b> <b>DESEMPENHO DE FUNDOS GLOBAIS ESG DURANTE A PANDEMIA COVID-19</b> <i>Edward Rivera Rivera</i>	<b>123</b>

<b>Capítulo 8</b> <b>ENSINO REMOTO EMERGENCIAL (ERE) EM TEMPOS PANDÊMICOS NA UFG-CAMPUS GOIÁS: PERCEBA QUEM É SEU ALIADO</b> <i>Tereza Cristina Pires Favaro; Edgar Antônio Nery Alves Camelo; Joel dos Santos Lima</i>	<b>134</b>
<b>Capítulo 9</b> <b>A PRECARIZAÇÃO DO TRABALHO DO ASSISTENTE SOCIAL NA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL: DESPROFISSIONALIZAÇÃO DO TRABALHO E DESPOLITIZAÇÃO DA POBREZA</b> <i>Thainá Ribeiro Pinto; Isabela Sarmet de Azevedo</i>	<b>152</b>
<b>Capítulo 10</b> <b>PRISÃO PREVENTIVA: A BANALIZAÇÃO DA APLICAÇÃO E REFLEXOS NO SISTEMA CARCERÁRIO BRASILEIRO</b> <i>Edson da Silva e Souza Junior</i>	<b>163</b>

## **Capítulo 1**

# **EVIDÊNCIA DE UM MODELO TEÓRICO ENTRE A GESTÃO DE CONHECIMENTO DIGITAL, ESTRATÉGIAS DIGITAIS E AGILIDADE ORGANIZACIONAL EM FUNCIONÁRIOS DE EMPRESAS PÚBLICAS E PRIVADAS**

*Iriane Teresa de Araújo*

*Nilton S. Formiga*

# EVIDÊNCIA DE UM MODELO TEÓRICO ENTRE A GESTÃO DE CONHECIMENTO DIGITAL, ESTRATÉGIAS DIGITAIS E AGILIDADE ORGANIZACIONAL EM FUNCIONÁRIOS DE EMPRESAS PÚBLICAS E PRIVADAS

***Iriane Teresa de Araújo***

*Doutora em Administração pela  
Universidade Potiguar/Ecossistema Ânima  
Natal, RN, Brasil*

***Nilton S. Formiga***

*Doutor em Psicologia pela Universidade Federal da Paraíba  
Professor/pesquisador na Universidade Potiguar/Ecossistema Ânima  
LABAVAPSI- Laboratório de Avaliação Psicológica  
Natal, RN, Brasil*

**Resumo:** Com o aumento da competitividade tem provocado transformações na oferta de produtos e serviços, ao advento tecnológico, a inovação e ao comportamento do consumidor. Há uma crescente importância atribuída ao setor de serviços referente a seu desempenho dentro da economia, e é nesse meio, que o segmento de serviços digitais vem ganhando espaço na medida em que traz uma roupagem focada no cliente e suas respectivas necessidades. Este artigo pretende verificar o quanto a gestão do conhecimento digital influencia a agilidade organizacional perpassando pela adoção de estratégias digitais sejam elas em organizações públicas ou privadas. Participaram do estudo 295 trabalhadores, acima de 18 anos, homens e mulheres, de organizações públicas e privadas, respondendo o questionário com dados sociodemográficos, escala de gestão do conhecimento digital (GC), escala da estratégia digital (ED) e escala de agilidade organizacional (AgO), todas respondidas numa escala do tipo Likert de cinco pontos, observou-se que a Gestão Conhecimento, associou-se positivamente, a Estratégia Digital, tendo esta, à Agilidade organizacional. No cálculo da análise de variância observou-se significativamente, que, quanto maior o escore no alto nível da GC, maior o nível de ED, em função do AgO. Comparando organização pública e privada, os três construtos revelaram maiores escores para organização privada. Com esses resultados, pode-se corroborar a hipótese estabelecida, bem como, propor uma perspectiva mais atual para os processos organizacionais referente a tomada de decisão e aos serviços digitais.

**Palavras-chave:** Gestão do conhecimento; Estratégia digital; Agilidade organizacional; Organização.

**Abstract:** Market competitiveness continues to intensify and remains conducive to the transformation of products, services, innovation, and consumer behavior, especially in the service sector. The basis for this perspective evolves from the service sector's rising importance in the economy, coupled with the demand for digital services integration. The dynamics mentioned above seem to satisfy possible and relevant solutions for this sector. This article aims to verify how the management of digital strategies leverage organizational agility through the adoption of sustainable digital strategies developed by public and private organizations. Hence, the study draws on the data emerging from public and private organizations. The two hundred ninety-five workers sample consisted of men and women over age 18. These individuals answered a questionnaire comprised of sociodemographic data, digital knowledge management scale (KM), digital strategy scale (DS), and organizational agility scale (OA). Additionally, all participants answered on a five-point Likert scale. In this respect, we have observed that knowledge management was positively associated with digital strategy and aligned with organizational agility. In the calculation of the analysis of variance, results suggest that the higher the score at the high level of the CG, the higher the level of DE as a function of AgO. Furthermore, comparing public and private organizations, the three established constructs revealed higher scores in private organizations. With these results, it is possible to validate the established hypothesis, as well as to propose a more current perspective for the organizational processes related to the decision-making process and digital services.

**Keywords:** Knowledge management; Digital strategy; Organizational agility; Organization.

## INTRODUÇÃO

O setor de serviços tem apresentado crescente participação na composição do Produto Interno Bruto (PIB) de países desenvolvidos e emergentes (DE VINCENZI; DA CUNHA, 2019; DOS SANTOS; HILGEMBERG, 2018; PEE, 2017; JACINTO; RIBEIRO, 2015; FITZSIMMONS, 2014; GRÖNROOS 2009; SILVA et al., 2006). Tal condição, está associada a recente revolução tecnológica, que proporcionou às organizações (DE REZENDE FRANCISCO et al., 2017) uma concentra pontual nas práticas de competitividade empresarial e de mercado (DE VINCENZI; DA CUNHA, 2019; DOS SANTOS & HILGEMBERG, 2018; PEE, 2017), o que possibilitou a ruptura dos atuais paradigmas de competitividade do mercado (DE REZENDE FRANCISCO et al., 2017; ROGERS, 2017; EGELS-ZANDÉN, 2016; CHOWDHURY, 2013; KUUSISTO, 2017; HAGBERG, 2016).

Com isso, observa-se uma mudança no comportamento dos clientes, os quais, são imprevisíveis em sua tomada de decisão, devido justamente, a facilidade de informação a que tem acesso na avaliação de produtos, serviços e empresas, bem como, na atitude de comparação da relação serviço-valor econômico ofertado (DE REZENDE FRANCISCO et al., 2017; RASANEN, 2006; RUST; LEMON, 2001).

É possível que exista uma nova dinâmica, implícita ou não, apresentada pelo mercado, a qual, está pautada na complexidade e na incerteza, influenciando, em demanda nas organizações não apenas para que ajuste e implemente uma perspectiva estratégica, mas também, estabeleça uma garantia de manutenção e possibilidades de vantagens competitivas no mercado (PORTER, 1980; CAVUSGIL; CALANTONE; ZHAO, 2003; ANDREEVA; Kianto, 2012; SCHUMPETER, 1934). Para isso, é necessário que as organizações adotem estratégias pautadas nessa nova realidade (ROGERS, 2017; POTER, 1999), que, por vez, modifica a maneira tradicional de ofertar serviços.

De acordo com Jarman e Singh Chopra (2008), há uma ênfase destinada ao setor de serviços que está inclusa nesta nova perspectiva, esta, se sustenta nas teorias da "economia do conhecimento", desenvolvidas partir dos anos 1960. Tais teorias se baseiam no aperfeiçoamento do conhecimento quanto lógica do crescimento econômico, segundo a qual, as atividades pautadas em conhecimento intensivo influenciam, positivamente, em retornos econômicos e de fidelidade para a organização.

Em termos gerais, existe um *corpus* teórico na literatura que tem buscado identificar as principais características observadas no processo de mudança dos serviços, na direção de soluções personalizadas, focando os serviços orientados para os clientes da empresa (ELORANTA; TURUNEN, 2015).

Esta tendência de produto/serviços orientados contradizem as pressões impostas pela competitividade dos mercados manufatureiros, buscando ofertar valor ao cliente de maneira mais abrangente e personalizada (BAINES et al., 2009; WISE; BAUMGARTNER, 1999; VANDERMERWE; RADA, 1988). Tal fato transformou os modelos de negócios tradicionais em soluções complexas e multifacetadas, incorporando serviços aos produtos (ELORANTA; TURUNEN, 2015), bem como, novos modelos e processos de negócios (LIGHTFOOT; BAINES; SMART, 2013).

Nesta perspectiva, o segmento de serviços digitais tem sido ampliado e estruturado de forma mais organizada e com eficiência, na medida em que procura apresentar seus serviços com foco mais no cliente e atenção as necessidades deles (SAUNILA; UKKO; RANTALA, 2018). Assim, a estratégia de serviços está relacionada ao alcance do objetivo da empresa (FITZSIMMONS, 2014).

Deste modo, a inovação se apresenta como uma espécie de estratégia ao setor de serviços, a qual, é implementada por meio gestão do conhecimento organizacional. Esta temática tem bases conceituais embasadas na teoria econômica; esta, tem seu desenvolvimento e aplicação no início da década de 30 (SCHUMPETER, 1934). De acordo com o autor supracitado, a inovação tem sua base de compreensão na lógica de destruição criativa, num embate entre os antigos e novos capitais, considerando ainda a inovação como um meio mais sensato para criação de novas demandas (SCHUMPETER, 1934).

De forma geral, a inovação poderá ser definida como um contínuo processo (TIGRE, 2006; COAD; SEGARRA; TERUEL, 2016; MANUAL DE OSLO, 2005) e, associa-se às melhorias significativas, seja em algo novo ou já existente (MANUAL DE OSLO, 2005; TIDD; BESSANT; PAVITT, 1997). O setor de serviços utiliza-se das informações e conhecimentos que têm o foco no cliente, possibilitando agregar-lhe valor (LOVELOCK; WRIGTH, 2001; KOTLER; ARMSTRONG, 2003; TEBOUL, 2008; ZEITHAML; BITNER; GREMLER, 2011; FITZSIMMONS; FITZSIMMONS, 2014; GRÖNROOS, 2009).

Diante do processo de inovação, existe uma recente estratégia para negócios denominada servitização, passando a ser adotada, nos últimos anos, na área de gestão; trata-se do processo de integralidade entre bens e serviços (VISNJIC ET AL, 2012; VANDERMERWE; RADA, 1988), denominado *Product-Service System* (PSS) e busca conglomerar bens e serviços de maneira eficiente, em prol de maior sustentabilidade em suas diversas esferas, no qual uma indústria de manufatura transita da produção em massa para o serviço em massa (LIGHTFOOT; BAINES; SMART, 2013).

Tal processo, segundo Baines et al. (2007), fundamenta-se na lógica da inovação, na qual a integração entre bens e serviços possibilita a elevação de criação de valor pelo cliente. Existe grande número de empresas que passaram a adotar esse processo (VISNJIC et al., 2012; VANDERMERWE; RADA, 1988), sobretudo como

combinações inovadoras (PORTER, 1980; SCHUMPETER, 1934; VANDERMERWE; RADA, 1988) e outros podem conceber a adesão a este processo como uma estratégia competitiva (VANDERMERWE; RADA, 1988; NEELY, 2008; VISNJIC et al., 2012).

Segundo Lightfoot, Baines e Smart (2013), o processo de adesão à servitização ocorre por meio de uma estratégia competitiva pautada no cliente. Conforme Vandermerwe e Rada (1988), esta condição possibilita uma oferta direcionada a atender às demandas dos clientes, além de uma crescente importância do setor de serviços. Para Silva et al. (2006), a crescente ascensão das TIC (Tecnologias da Informação e Comunicação) tem sido o principal propulsor do setor de serviços e sua importância na conjuntura econômica atual.

A partir da condição exposta acima, é que surge um novo modelo de prestação de serviços, o qual, emergente de uma sociedade digital (PEDERSEN; WILKINSON, 2018), tendo seus aspectos cotidianos modificados (LUPTON, 2015), proporcionando uma melhor utilização dos recursos disponíveis e, com isso, maior eficiência (PEDERSEN; WILKINSON, 2018). São diversas inovações que o setor de serviços tem vivenciado e, deste modo, a lógica de serviços digitais tem ganhado importância.

Os serviços digitais trata-se de uma entrega eletrônica de informação que requer a mínima ou nenhuma intervenção humana (AVELAR, 2016). E no que se refere à digitalização, entende-se o processo social que as organizações vivenciam na oferta de serviços digitais (KUUSISTO, 2017).

A digitalização abrange o uso de quaisquer ativos digitais que as organizações possam usar para melhorar seu desempenho e os efeitos que essas tecnologias tiveram sobre como o mundo funciona (RASANEN, 2006). Isso inclui toda a comunicação digital das tecnologias, bem como sistemas automatizados, juntamente com o armazenamento de dados em dispositivos. O maior impacto da digitalização nas organizações é tornar a informação mais acessível e transparente, como resultado de um processo denominado de transformação digital (KUUSISTO, 2013).

Dessa forma, a transformação digital é vista como um vetor propulsor das transformações nas organizações (DE REZENDE FRANCISCO et al., 2017). Para Rogers (2017), essa transformação impõe às organizações a necessidade de uma visão holística estratégica e impõe ao mercado novas formas de gestão de serviços. Daí a importância de estudar os serviços digitais.

Kuusisto (2017) afirma que a digitalização tem sido a força subjacente às mudanças, aumentou a velocidade de relógio em que o mundo é executado, permitindo que os clientes comprem onde e quando quiserem, independentemente dos limites. Ele também afirma que o processo de digitalização nas organizações facilita as atividades por meio da aprendizagem, apresentando como principais aspectos extraídos da literatura a agilidade organizacional, tamanho e forma da organização, aprendizagem organizacional, inovações digitais e negócios e, por último, ecossistemas.

O processo de digitalização provocou alterações profundas nos mercados, há clara concentração de esforços por parte das organizações no desenvolvimento dos serviços digitais, os quais permitem que as empresas obtenham melhores relações com clientes. Enfatizam a importância do papel de pequenas empresas especializadas, que se tornou mais significativo no fornecimento de serviços e produtos digitais (SAUNILA; UKKO; RANTALA, 2018).

Sendo assim, a partir das concepções apresentadas acima, o presente artigo tem como objetivo, verificar o quanto a gestão do conhecimento digital influencia a agilidade organizacional perpassando pela adoção de estratégias digitais sejam elas em organizações públicas ou privadas. Em termos hipotéticos, espera-se que a gestão do conhecimento se associe, positivamente, à agilidade organizacional, e esta, também de forma positiva, as estratégias digitais.

## **MÉTODO**

Trata-se de uma pesquisa descritiva e correlacional, do tipo quantitativa, a qual, utilizou-se do modelo *Survey* interseccional.

### **Amostra**

Antes de responder ao objetivo principal foram realizadas as análises destinadas a avaliação da normalidade amostral: para isso, uma amostra de 295 sujeitos distribuído em todo o Brasil participaram da pesquisa. Para verificar a adequabilidade da amostra, foi utilizado o pacote estatístico G Power 3.1, pois, este programa estatístico não apenas verifica o 'n' necessário para a pesquisa, mas, também, o tipo de cálculo a ser realizado para a mesma (FAUL et al., 2007).

Foi considerado, para a coleta de dados deste estudo, uma probabilidade de 95% ( $p < 0,05$ ), magnitude do efeito amostral ( $r \geq 0,30$ ) e um padrão de poder hipotético ( $\pi \geq 0,80$ ). Para a amostra coletado, os indicadores estatístico revelam tanto a adequabilidade quanto a suficiência desta para a realização da pesquisa ( $t \geq 1,98$ ;  $\pi \geq 0,97$ ;  $p < 0,05$ ).

### **Instrumentos**

Com o propósito de verificar o quanto a gestão do conhecimento digital influencia a agilidade organizacional perpassando pela adoção de estratégias digitais sejam elas em organizações públicas ou privadas. Desenvolveu-se uma escala de Gestão de conhecimento de serviços digital para tanto os participantes responderam a um questionário contendo as seguintes escalas:

**Escala de Gestão de conhecimento digital:** definida como um processo de identificação e utilização do conhecimento de maneira eficiente, é formada por oito itens (por exemplo: GC 1 – A empresa/organização onde trabalho, possui elevado conhecimento sobre serviços digitais; GC 2 - A empresa/organização onde trabalho, as pessoas tem habilidades para usar serviços digitais; etc.).

**Escala de estratégias digitais:** conceituada como a elaboração e implementação de um plano de ação focado no cliente, composta por sete itens (por exemplo: ED 2 - A empresa/organização inovou os serviços com a adesão aos serviços digitais; ED 3 - A empresa/organização onde trabalho deixa clara a estratégia competitiva adotada, etc.).

**Escala de agilidade organizacional:** definida como algo que possibilita que o planejamento e execução das mudanças necessárias, sendo formada por três itens, a saber: AS 2 - Os serviços digitais oferecidos pela empresa/organização onde trabalho transmitem uma sensação de bom atendimento (respeito, cortesia, adequação às minhas necessidades); AS 3 - A agilidade na oferta do serviço gera uma maior retenção dos clientes.

Além dessas medidas, eles responderam 6 questões sociodemográficas (idade, sexo, estado civil, escolaridade) e socioprofissionais (tempo de trabalho, tipo de empresa, período de trabalho).

Para todas as escalas, foi operacionalizada mediante as respostas do questionário, a partir do grau de concordância ou discordância da escala Likert de

cinco pontos. Tal escala, conforme Dalmoro e Vieira (2013), afirma que uma escala likert de cinco pontos demonstra uma confiabilidade para pesquisas com estatísticas multivariadas, o que proporciona maior uniformidade do instrumento. O questionário foi disponibilizado durante o mês de Março a Abril.

### **Procedimento da coleta e análise de dados**

Colaboradores com experiência prévia na administração do instrumento foram responsabilizados pela coleta dos dados, aplicando o instrumento da pesquisa de forma individual, através de um formulário eletrônico hospedado no google.docs.

Os respondentes, quando consultados para participar da pesquisa, respondiam o questionário de acordo com a disponibilidade do tempo e espaço físico em seus setores de trabalho ou fora dele; sendo assim, era convidado a participar de forma voluntária, anônima e privada em responder o questionário.

O questionário era encaminhado para o e-mail, telefone particular (através das redes sociais que eles pudessem fazer parte) e nas redes sociais. Para aquele que desejasse participar foi informado que, quando acessaram o endereço da pesquisa eram apresentadas as principais informações acerca do objetivo da pesquisa, as instruções para entendimento das questões, bem como, que o participante pode desistir a qualquer momento da pesquisa sem prejuízo algum para ele.

Após ficarem cientes das condições de participação na pesquisa, assinavam um termo de Consentimento Livre e Esclarecido. Foi-lhes dito que não havia resposta certa ou errada.

Apesar deste instrumento ser autoaplicável, contando com as instruções necessárias para que as pessoas pudessem responder às questões exigidas no questionário, os colaboradores estiveram presentes, via e-mail ou redes sociais, durante toda a administração da pesquisa, para retirar eventuais dúvidas ou realizar esclarecimentos que se fizessem indispensáveis. Um tempo médio de 30 minutos foi suficiente para concluir essa atividade.

Quanto à análise dos dados, no pacote estatístico SPSS, na versão 24.0, realizou-se, além das análises descritivas, correlação de Pearson, alfa de Cronbach

e Coeficiente de Correlação Intraclasse (ICC), bem como, o cálculo da Anova one-way (DANCEY; REIDY, 2006).

Utilizou-se, também, o programa AMOS 22.0, para realizar os cálculos de modelagem de equações estruturais (MEE), os quais, tem a função de apresentar, de forma mais robusta, indicadores psicométricos que corroborem para uma melhor construção da adaptação e acurácia das escalas desenvolvidas, assim como, permita desenhar o modelo teórico pretendido no estudo.

Com este programa, pretendeu-se testar a adequação do modelo, considerando como entrada, a matriz de covariâncias, adotando o estimador ML (Maximum Likelihood). Este tipo de análise estatística é mais criterioso e rigoroso que aquele do primeiro estudo. Isso permite testar diretamente uma estrutura teórica, como é o caso da que se propõe, nesta pesquisa. Essa análise apresenta alguns índices que permitem avaliar a qualidade de ajuste do modelo proposto, por exemplo:  $\chi^2/g.l.$ ; *RMR*, CFI, TLI, GFI, AGFI, *RMSEA*, ECVI e CAIC (JORESKÖG; SÖRBOM, 1989; HAIR; ANDERSON; TATHAM; BLACK, 2005; LATTIN; CARROLL; GREEN, 2011).

Realizaram-se, também, tanto o cálculo de confiabilidade composta (CC) quanto da variância média extraída (VME); no primeiro indicador exige-se que o nível do escore seja acima de 0,70, enquanto no segundo indicador é preciso um nível acima de 0,50.

## **Resultados**

A coleta dos dados realizou-se no período de Março de 2020 a Abril de 2020, a qual, ocorreu por meio de um formulário eletrônico através do google.docs. Após o término da mesma, as respostas dos questionários dos participantes foram inseridas no numa planilha do programa *Excell* e, posteriormente, transferidos para o pacote estatístico SPSS.24. No que se refere as medidas utilizadas na tese, estas foram desenvolvidas com base nas perspectivas teóricas relacionado ao tema em questão, com isso, apresentam certar originalidade para o contexto da Administração na linha de pesquisa sobre Estratégias e Organizações.

Para atender ao propósito deste artigo, avaliou-se a normalidade da amostra e observou-se que, em relação a multicolinearidade entre as variáveis, as correlações atenderam aos parâmetros estabelecidos por Tabachnick e Fidell (2001), pois, as

correlações ( $r$ ) foram  $\leq 0,90$ , variaram de 0,15 a 0,73. Assim, é permitido com isso, elaborar modelos correlacionais com baixo erro de medida. Quanto aos *outliers* multivariados, através do teste de normalidade de Kolmogorov-Smirnov (KS), os critérios estatísticos (KS = 0,49;  $p < 0,18$ ) revelaram que a amostra atende a normalidade, com isso, é possível a realização das estatísticas paramétricas.

Efetou-se a Variância Comum do Método (VCM), com base na proposta analítica de Podsakoff, MacKenzie e Podsakoff (2003), realizando o teste de um fator de Harman, cálculo este que sugere a fixação de um autovalor acima de 1,00, devendo apresentar um percentual explicativo menor do que 50% da variação deste fator. Observou-se a existência de um percentual de 23,33% da covariância entre as variáveis, condição a qual, implica a inexistência de um problema de variância comum do método.

Sendo assim, inicialmente, optou-se em avaliar o quanto as escalas administradas na tese são válidas em seu conteúdo teórico associado aos itens, específicos, para cada construto, resultados apresentados a seguir.

### **Estudo 1. Análise da discriminação e representatividade do conteúdo dos itens das escalas.**

Inicialmente, com uma amostra de 50 respondentes, todos trabalhadores, homens (57%) e mulheres (43%), com idades acima de 18 anos, 50% solteiros, 86% tendo curso superior. Assumindo os critérios estatísticos do Gpower 3.1, esta amostra esteve adequada para que esta etapa do estudo seja realizada ( $t \geq 1,98$ ;  $\pi \geq 0,90$ ;  $p < 0,05$ ).

Nesta primeira análise estatística, o objetivo principal foi o de avaliar o poder discriminativo dos itens; neste cálculo pretende-se uma avaliação da organização distributiva dos itens nas escalas administradas aos respondentes, considerando uma maior especificidade em relação àqueles que pontuaram nos extremos das escalas.

Com isso, a fim de realizar essa análise, orientou-se pelos pressupostos da Teoria Clássica dos Testes (TCT), a qual, se refere a importância de se avaliar o quanto os itens são capazes de discriminar as respostas das pessoas com magnitudes próximas, considerando os grupos com pontuações dos escores

inferiores e superiores em relação ao construto medido (cf. FORMIGA; FLEURY; FANDIÑO; SOUZA, 2016).

Para isso, foi preciso, com base na perspectiva hipotético-metodológica, destacada na tese referente à similaridade teórico-conceitual dos itens em cada construto proposto, previamente abordado na parte dos instrumentos na seção dos procedimentos metodológicos desta tese.

Sendo assim, identificado item e construto, gerou-se uma pontuação total para cada um deles e, logo em seguida, realizou-se a mediana deles, organizando estatisticamente, um conjunto de escores considerado grupo inferior e grupo superior de respostas. A partir dessa organização, foi estabelecido que aqueles respondentes que apresentaram pontuação abaixo da mediana foram classificados como sendo do grupo inferior e para aqueles com pontuações acima da mediana, definidos como do grupo superior (cf. FORMIGA; FLEURY; FANDIÑO; SOUZA, 2016).

Desta maneira, para os itens de cada medida, a fim de comparar os grupos inferiores e superiores, realizou-se um teste t de *Student* para amostras independentes, verificando o quanto cada um desses grupos discriminavam os itens para os respondentes com magnitudes próximas, as quais, estatisticamente significativas.

Observou-se que o resultado da discriminação da escala gestão do conhecimento, de estratégia digital e de agilidade organizacional, estiveram todos significativos e que os escores médios de cada item nas escalas específicas, foram maiores, tendendo próximos a pontuação extrema concordante da escala de medida, com um  $t \geq 1,96$  (variando de  $-10,77$  a  $-19,25$ ) e  $p\text{-valor} \leq 0,001$ . Com base nestes resultados, os quais, revelaram que todos os itens foram capazes de discriminar a medida de cada construto, realizou-se à avaliação da representatividade de conteúdo, a qual, tem como objetivo verificar o quanto os escores correlacionais itens-pontuação total de cada construto poderão confirmara a avaliação da representação conceitual comportamento-domínio (PASQUALI, 2011).

Na representatividade de conteúdo, é possível verificar a relação teórica apresentada nos itens das escalas associadas as situações especificadas neles e o quanto é capaz de representar os aspectos esperados pelo construto. Assim, a partir de uma correlação de Pearson ( $r$ ) entre os itens de cada escala e sua respectiva pontuação total (isto é, trata-se de uma variável que é estabelecido a partir do

somatório de todos os itens da escala), espera-se que sejam significativos e tenham correlações acima de 0,50. Desta forma, para todos os itens de cada escala (gestão do conhecimento, estratégias digitais e agilidade organizacional) observou-se, escores correlacionais bastante alto (variando de 0,57 a 0,88) itens-pontuação total, com todos significativos.

Com os achados, destacados nos parágrafos acima, é possível afirmar que os respondentes reconheceram os itens de cada constructo, tomando como referência a discriminação e representação comportamento-domínio teórico estabelecidos. Não apenas na identificação dos conteúdos dos itens, mas, também, nos critérios estatísticos revelados, significativamente, quanto a qualidade dos itens e a garantia de medida deles em cada construto avaliado.

A partir dessas condições estatísticas, é possível afirmar que os sujeitos pesquisados foram capazes de representar cognitivamente o conteúdo e sentido dos itens relacionados aos constructos abordados neste artigo, contribuindo para uma segurança na escolha fatorial nas medidas abordadas.

## **Estudo 2: Análise exploratória e de consistência interna das escalas**

Para a realização desse cálculo, foi coletada uma segunda amostra com 245 respondentes, os quais, apresentavam semelhantes características daqueles no primeiro estudo e que atendiam ao critério amostral exigido para a realização das análises no artigo. Alguns critérios estatísticos, referentes a análise fatorial, foram estabelecidos, os quais, seguiram a indicação de Dancey e Reidy (2006), a saber: o método dos Componentes Principais (PC), deixando livre o número de fatores a que se pretende extrair, estabelecimento da rotação fatorial oblíqua (*oblimin*) e a fixação da saturação de  $\pm 0,30$  para a retenção dos fatores.

A fim de gerar maior na tomada de decisão referente a escolha dos fatores, foram adotados também os critérios da (1) quantidade de valores próprios (*eigenvalues*), estes dever ser iguais ou superiores a 1 (Critério de Kaiser), (2) a distribuição gráfica dos valores próprios, na qual, é possível referenciar o ponto de corte para definir a conglomeração do fator real (Critério de Cattell) e a (3) análise paralela (O'CONNOR, 2000; DANCEY; REIDY, 2006). A partir desses critérios, realizou-se a análise fatorial exploratória para cada escala, individualmente.

Desta maneira, a escala gestão de conhecimento digitais (EGC), a Escala de estratégias digitais (EED) e a escala de agilidade organizacional (EAgO), revelaram a adequação da matriz de correlação, tendo, respectivamente, o seguinte resultado: GC (KMO = 0,88 e do *Teste de Esfericidade de Bartlett*,  $\chi^2/gf = 1269,21/28$ ,  $p < 0,001$ ), EED (KMO = 0,88 e do *Teste de Esfericidade de Bartlett*,  $\chi^2/gf = 1067,86/15$ ,  $p < 0,001$ ) e a EAgO (KMO = 0,72 e do *Teste de Esfericidade de Bartlett*,  $\chi^2/gf = 508,66/3$ ,  $p < 0,001$ ).

No que se refere a distribuição gráfica dos fatores, tendo como base os valores próprios (critério de Cattell), para todas essas medidas, identificou-se a existência de um único fator na escala, pois, no ponto de corte exigido para esta análise (valores próprios sendo maior 1,00), os demais fatores apresentaram resultados abaixo desse critério. Considerando o critério de Kaiser (isto é, os valores próprios – *Eigenvalues*), também, observou-se a existência de um único fator, em todas as escalas, com valores próprios maiores que 1 (um), explicando, respectivamente, 57,96%, 61,41% e 80,22%, da variância total do fator em cada medida.

De forma geral, seguindo tais orientações estatísticas, as análises revelaram a organização de um único fator, para cada construto mensurado; o **fator**, na Gestão do Conhecimento poderá ser conceituado a partir da busca por uma diferenciação competitiva com foco na melhoria contínua com o intuito de obter vantagem competitiva no mercado (DOS SANTOS et al, 2019); o fator da Estratégia Digital, trata-se de detectar sinais externos de oportunidades e ameaças e compreender e gerir as mudanças de um ambiente de incerteza (OLIVIER, 2018), e por fim, o fator Agilidade Organizacional, é conceituado como algo que possibilita que o planejamento e execução das mudanças necessárias (DUARTE, 2018).

Para facilitar a informação dos indicadores estatísticos e compreensão dos resultados, na tabela 1, são apresentados a variação da saturação (carga fatorial) e comunalidade, os indicadores de consistência interna (Alfa de Cronbach) e o ICC, e variância explicada pelo fator para cada construto.

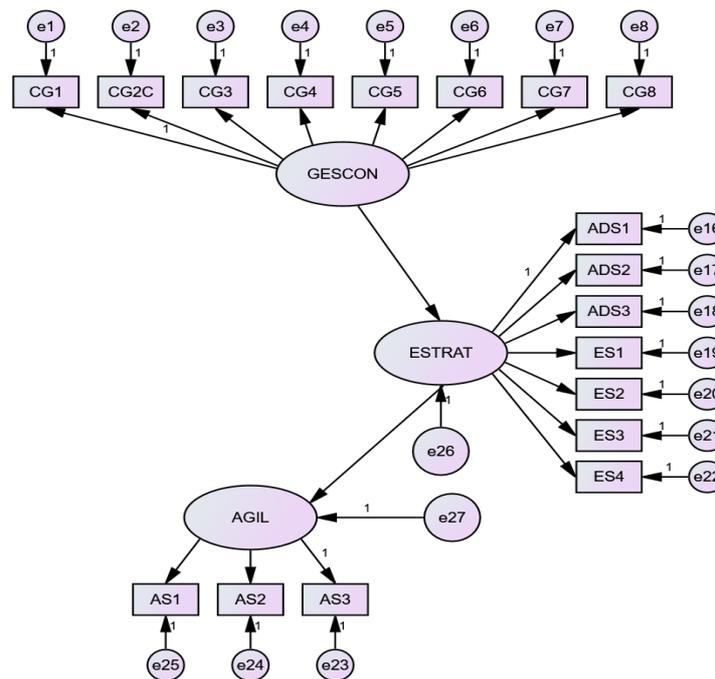
**Tabela 1:** Indicadores psicométricos da análise dos principais componentes (PC) para as três escalas.

Construtos	Números de itens	V <sub>aij</sub>	Vh <sup>2</sup>	Valores próprios	Variância explicada	Alpha de Chronbach (α)	ICC (IC95%)
Gestão do conhecimento (GCE)	08	0,67-0,85	0,45-0,72	4,64	57,96	0,89	0,89 (0,87-0,91)
Estratégias digitais (ED)	07	0,52-0,88	0,56-0,78	4,30	61,41%	0,89	0,88 (0,86-0,91)
Agilidade organizacional (AgO)	03	0,83-0,93	0,68-0,86	2,41	80,22%	0,88	0,88 (0,85-0,90)

**Nota:** V<sub>aij</sub> = Variação carga fatorial; Vh<sup>2</sup> = Variação cumunalidade.; ICC = Intervalo intra-classe.

### Estudo 3: Análise e modelagem de equação estrutural: verificação do modelo teórico proposto na tese

A partir da verificação fatorial das escalas, as quais, unifatoriais e consistentes; para essa nova análise, assumiu a representação de um construto reflexivo e, em seguida, realizando uma análise e modelagem de equação estrutural, considerando um modelo recursivo de equações estruturais. Este modelo, tem sua explicação apenas numa única direção empírica e que foi, previamente, estabelecido quanto objetivo principal deste artigo e na sua hipótese central (a saber: acredita-se que a GC se associa, positivamente, a ED, com esta variável, associando, também, de forma positiva a AgO; este modelo é apresentado logo abaixo na figura 1.



**Figura 1:** Representação do modelo reflexivo

Considerando o desenho dos caminhos do modelo proposto na figura acima, gerou-se o cálculo de modelagem com o objetivo de verificar as associações entre as variáveis destacadas; com a realização das devidas modificações nos ajustes de erro, o modelo proposto revelou a seguinte razão estatística:  $\chi^2/gf = 1,57$ , RMR = 0,07, GFI = 0,94 AGFI = 0,92, CFI = 0,98, TL98 = 0,97, RMSEA = 0,04 (0,03-0,05).

Observou-se que os escores do modelo pretendido, revelou que o construto Gestão do conhecimento (indicado na figura como GESCON) associou-se positivamente ( $\lambda = 0,88$ ), a Estratégia digital (na figura, está indicado ESTRAT) e esta, também, com alto escore ( $\lambda = 0,87$ ), associou-se à variável Agilidade Organizacional (apresentado na figura AGIL) (ver figura 2).

Na figura a seguir (ver figura 2), é possível verificar que todos os Lambdas estiveram no intervalo esperado  $|0 - 1|$  e positivos, condição a qual, garante a não existência dos problemas de erro na medida e sua consistência construto-itens, previamente apresentado nas análises fatoriais.

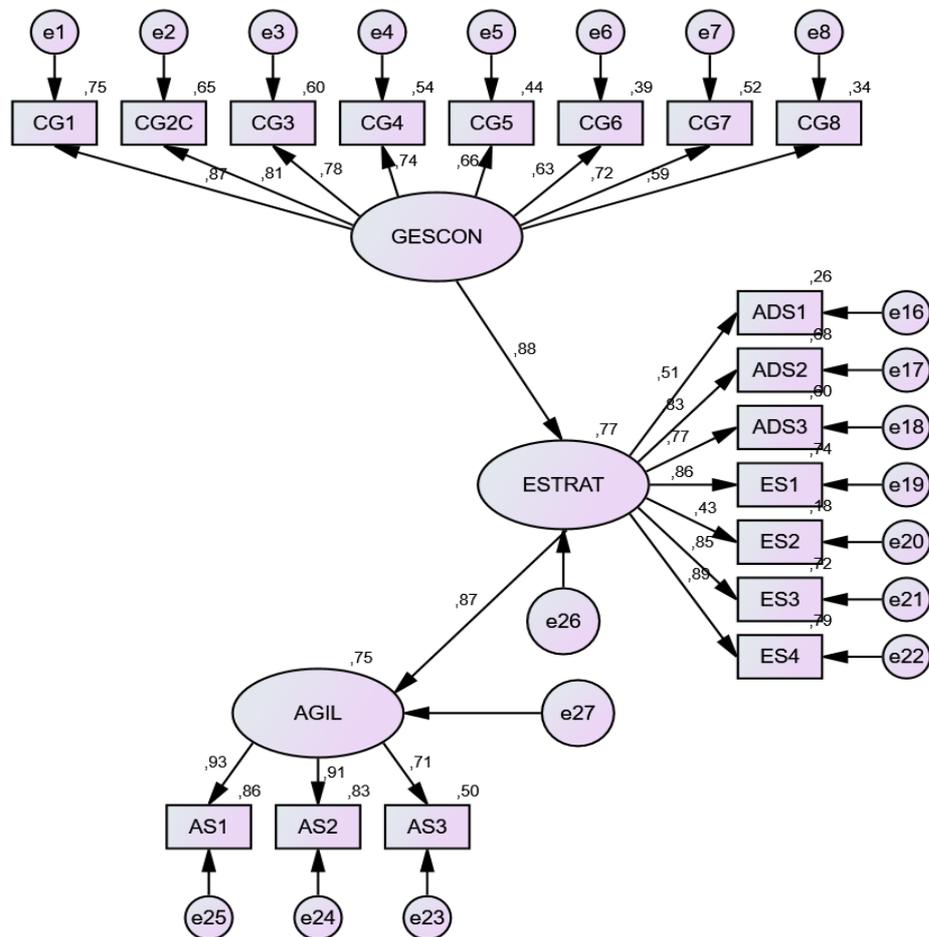


Figura 2: Representação do modelo teórico verificado.

Atento a esse modelo, a proposta hipotética foi corroborada, avaliaram-se as estimativas de preditividade das associações entre os construtos e todas foram significativas. Tais estimativas, tem por orientação a análise de regressão referente ao modelo teórico elaborado, podendo observar que todos os resultados associativos entre as variáveis, não apenas foram significativos, a um  $p < 0,001$ , bem como, a razão critério esteve acima de 3,29 para todas as variáveis, seja nas relações entre os construtos, seja entre os itens e os fatores destes.

**Tabela 2:** Indicadores das estimativas preditivas do modelo teórico hipotetizado

Variáveis	Associação	Construto	Estimativa	d.p.	Razão Critério	p-valor
ESTRAT	<---	GESCON	0,871	0,098	8,884	0,001
AGIL	<---	ESTRAT	0,938	0,115	8,133	0,001
CG1	<---	GESCON	1,000	---	---	---
CG2C	<---	GESCON	0,869	0,050	17,395	0,001
CG3	<---	GESCON	0,806	0,049	16,333	0,001
CG4	<---	GESCON	0,913	0,061	15,058	0,001
CG5	<---	GESCON	0,920	0,071	12,931	0,001
CG6	<---	GESCON	0,924	0,077	11,988	0,001
CG7	<---	GESCON	1,040	0,072	14,520	0,001
CG8	<---	GESCON	0,871	0,079	10,983	0,001
ADS1	<---	ESTRAT	1,000	---	---	---
ADS2	<---	ESTRAT	1,309	0,142	9,204	0,001
ADS3	<---	ESTRAT	1,319	0,148	8,920	0,001
ES1	<---	ESTRAT	1,426	0,152	9,357	0,001
ES2	<---	ESTRAT	0,644	0,105	6,157	0,001
ES3	<---	ESTRAT	1,376	0,148	9,310	0,001
ES4	<---	ESTRAT	1,389	0,146	9,486	0,001
AS3	<---	AGIL	1,000	---	---	---
AS2	<---	AGIL	1,257	0,084	14,933	0,001
AS1	<---	AGIL	1,317	0,087	15,172	0,001

Tendo garantido a comprovação do modelo teórico, o qual, revelou indicadores psicométricos confiáveis, optou-se por condição um modelo mediador, com a Estratégia digital, influenciando a relação Gestão do conhecimento e Agilidade organizacional buscando garantir a consistência dos resultados do modelo teórico proposto, bem como, avaliar o efeito da variável mediacional, efetuou o teste de Sobel (z).

Neste tipo de estatística, avalia-se a diferença e/ou influência que as variáveis mediadoras e/ou moderadoras, venha a provocar nas demais. Para isso, verifica-se o nível de mediação direta e indireta entre as variáveis independente sobre a dependente (Baron & Kenny, 1986). De acordo com Baron e Kenny (1986), a variável mediadora (VMe) é uma terceira variável que deve predizer a variável dependente (VD), com a variável independente (VI) sendo preditora da variável mediadora. Assim, na presença das duas variáveis – VI e VMe – uma relação significativa prévia entre a VI e a VD decresce em magnitude, demonstrando o efeito mediacional.

De forma mais pontual, esse modelo é caracterizado por uma relação que altera o escore para mais ou para menos a influência da VI sobre a VD. Um modelo mediacional explica as diferentes maneiras pelas quais a VI influencia a VD; nesse sentido, encontra-se uma relação direta entre VI e VD, assim como uma relação mediada por uma terceira variável, influenciando indiretamente a VD (Formiga, 2012).

Efetuada o cálculo, observou-se a existência de um modelo mediacional, o qual sugere que a Gestão do conhecimento (VI, 'a') influenciou, positivamente, a Estratégia digital (VMe), tendo este, influenciado o à Agilidade organizacional (VD, 'b') ( $z = 7,72$ ;  $p < 0,001$ ). Considerando estes resultados, a Gestão do conhecimento influencia muito mais a Agilidade organizacional quando é mediado pela Estratégia digital. Isto é, observou-se que nas direções dos caminhos entre as variáveis, destaca-se um o efeito preditivo maior, a partir do caminho explicativo indireto ( $R^2 = 0,41$ ) do que do caminho direto ( $R^2 = 0,25$ ) [95% IC = -0,42 a 0,70;  $p < 0,001$ ]. Na figura 1, pode-se observar que, no caminho  $a \rightarrow b$ , revelou beta preditivo bem maior, tendo a VMe, quanto fator de influência do que a relação direta  $VI \rightarrow VD$  (c).

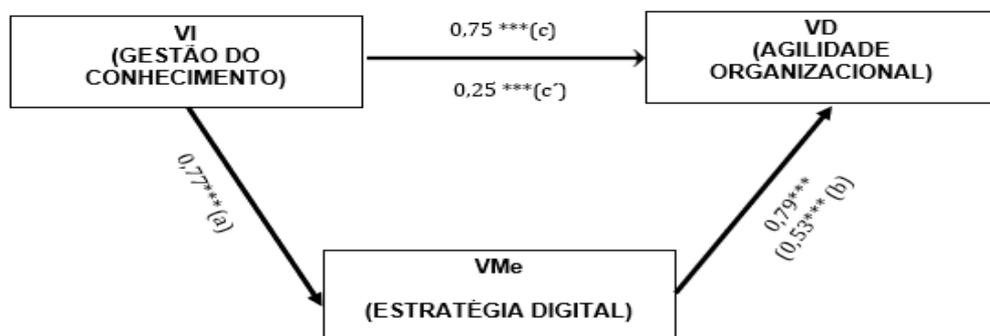


Figura 3: Representação do modelo mediacional.

Considerando que a estrutura fatorial da SRB apresentou tanto indicadores estatísticos quanto escores Lambdas adequados e significativos, os quais, permitem afirmar que tal organização fatorial aceitável; optou-se em realizar análises estatísticas de comparações (teste t de Studente e ANOVA) a fim de avaliar as diferenças nas pontuações médias nas variáveis dependentes *versus* independentes.

Desta maneira, relação as variáveis contínuas, optou-se em recategorizá-las a partir da distribuição de quartis; sendo assim, realizou-se uma Manova, associado sexo, idade e estado civil *versus* gestão do conhecimento, estratégia digital e agilidade organizacional, para os quais, não foram observados resultados significativos.

Inicialmente, tendo o modelo teórico comprovado a relação entre os construtos, efetuou-se o cálculo de uma Anova multivariada, a fim de avaliar, as diferenças dos escores médios entre os construtos da gestão do conhecimento e estratégia digital em função da agilidade organizacional. Observou-se que o efeito direto da GC foi significativo no alto escore desta variável ( $F(1/271) = 24,09$ ,  $p < 0,01$ ,  $OP = 0,99$ ,  $\eta^2 = 0,08$ ), bem como, para a ED ( $F(1/271) = 36,53$ ,  $p < 0,01$ ,  $OP = 1,00$ ,  $\eta^2 = 0,03$ ), também, houve significância no efeito de interação (ver tabela 3), tendo observado que quanto maior a GC, maior a ED.

**Tabela 3:** Escores médios da GC e ED, em função da AgO

GC	ED	Média	d.p.	Estatística				
				F	gl	p-valor	eta	OP
Baixa	Baixa	1,07	0,25	25,41	1/271	0,05	0,02	0,97
	Alta	1,58	0,50					
	Total	1,17	0,38					
Alta	Baixa	1,28	0,46	25,41	1/271	0,05	0,02	0,97
	Alta	1,87	0,33					
	Total	1,74	0,43					

Nota: GC = Gestão do Conhecimento; ED = Estratégia Digital; AgO = Agilidade Organizacional

Anova one-way, associada ao teste *post-hoc* de *Scheffé*, para verificar as variações dos escores médios da variável sobre o tipo de organização que o respondente trabalha (pública, privada ou ambas). Observou-se que em todos os construtos, os maiores escores estiveram para os funcionários da empresa privada, tendo o teste de *Sheffé*, comprovado a significância destes escores (Tabela 4).

**Tabela 4:** Diferenças entre as médias nos construtos em função do tipo de empresa.

Construtos	Tipo de organização	Média	d.p.	Estatística		
				F	gl	p-valor
Gestão do conhecimento	publico <sup>a</sup>	21,97	7,07	11,57	2/285	0,001
	privado <sup>b</sup>	26,08*	6,70			
	ambos <sup>c</sup>	25,42	8,71			
	Total	24,35	7,22			
Estratégia digital	Publico <sup>a</sup>	22,12*	9,24	25,59	2/285	0,001
	Privado <sup>b</sup>	29,82	8,05			
	Ambos <sup>c</sup>	28,57	11,05			
	Total	26,62	9,48			
Agilidade organizacional	Publico <sup>a</sup>	11,11	4,21	17,01	2/285	0,001
	Privado <sup>b</sup>	14,00*	3,82			
	ambos <sup>c</sup>	12,85	4,73			
	Total	12,76	4,27			

Nota: \*Sheffé (b > a > c)

## DISCUSSÃO

A partir dos resultados apresentado, os quais, expostos nas tabelas acima, é possível destacar que, em relação as escalas de medidas desenvolvidas para este artigo, tanto nas análises psicométricas iniciais, isto é, a TCT, destinada a validade de conteúdo dos itens relativo à força teórica comportamento-domínio das três escalas.

Assim considerado, os três construtos sugeridos, revelaram consistência teórica-conceitual e empírica, os quais, tiveram por base as condições conceituais elaboradas neste artigo e para a construção das escalas. Com isso, destaca-se que a escala de Gestão do Conhecimento em serviços Digitais (EGCSD) definida como um processo de identificação e utilização do conhecimento de maneira eficiente.

Já a escala de Estratégias Digitais é conceituada como a elaboração e implementação de um plano de ação focado no cliente. E a escala de Agilidade Organizacional podendo ser definida como algo que possibilita a rapidez desde do planejamento até a execução da estratégia, que tanto revelaram ser consistentes e úteis para à avaliação do construto elaborado para este artigo, quanto confiáveis em sua medida e conceito e a perspectiva teórica abordada.

Considerando esse modelo onde a Gestão do conhecimento digital está associada positivamente a Agilidade organizacional e que, por sua vez, tal associação é mediada pela Estratégia Digital, sugere algumas explicações causais, a saber:

A origem da gestão do conhecimento nas organizações está associada a aumento competitivo dos mercados (DOS SANTOS et al, 2019; DE CASTRO; BRITO, 2016; SERENKO, 2013; KUUSISTO, 2013; ALEGRE et al. 2013; VON KROGH, 1998), a Agilidade organizacional possibilita o planejamento e execução das mudanças necessárias neste contexto competitivo (DUARTE, 2018; KUUSISTO, 2017); RASANEN, 2006), por meio da adoção inovadora estratégica (OLIVIER, 2018; KUUSISTO, 2013; STRAUHS, 2012; TIDD et al. 1997; NONAKA, 1994) tais relações são objetos de estudo deste artigo.

A Literatura, tem apresentado aumentado expressivo de pesquisas relacionadas a Gestão do conhecimento (GC) nos últimos anos (HAMID, 2011; CHOWDHURY, 2013). Isso é função das organizações passarem a adotar a CG como uma ferramenta importante (BUKOWITZ, 2002) e propulsora da organização (DE CASTRO; BRITO, 2016; SERENKO, 2013; ALEGRE et al. 2013; DRUCKER, 1998).

Em que, as organizações começam adotar sistemas de sistema de gerenciamento de conhecimento (WANG; WANG, 2014). Esse sistema é essencial por facilitar a disseminação e compartilhamento do conhecimento dentro e fora das organizações (JACKSON, et al., 2014) e coloca os “trabalhadores” como processadores do conhecimento dentro do sistema (ALAVI e LEIDNER, 2001).

Porém, para que tal situação ocorra os trabalhadores precisam ter confiança na organização (SAUNILA; UKKO; RANTALA, 2018; MANSOUR, 2014; ZEITHAML; BITNER; GREMLER, 2011; ÖZYILMAZ, 2010; DIRKS; LEWICKI; ZAHEER, 2009; SCHOORMAN, MAYER; DAVIS, 2007; BARTOL; SRIVASTAVA, 2002), por isso a necessidade de uma adoção estratégia bem planejada como foco nas pessoas (PEDERSEN; WILKISON, 2018; ELORANTA; TURUNEN, 2015; FITZSIMMONS; FITZSIMMONS, 2014; MATHRANI; MATHRANI; VIEHLAND, 2013; ZEITHAML; BITNER; GREMLER, 2011; TEBOUL, 2008; KOTLER; ARMSTRONG, 2003).

Desse modo, a sua implementação é definida pela necessita de um planejamento estratégico organizacional consistente, que possibilite minimizar os riscos das mudanças do mercado (GAJ, 1990; LOBATO, 2000).

A agilidade Organizacional é um fator importante em direção ao crescimento das organizações (PEDERSEN; WILKINSON; 2018; KUUSISTO, 2017; RASANEN, 2006). Quando analisamos, organizações que tem apresentado crescimento, constatamos que ambas utilizam de maneira intensiva o conhecimento, por meio de uma adoção estratégica (CASTRO; BRITO; VARELA, 2017; BERGERON et al., 2004) possibilitando agilidade organizacional.

Nesta perspectiva é possível afirmar que a gestão do conhecimento perpassa a estratégia digital para o então alcançar a agilidade organizacional. O modelo empírico comprova tal relação, onde a GC não apresentou valores suficientemente significativos que o levasse como vetor direto a agilidade organizacional, ocorrendo apenas de maneira indireta por intermédio da estratégia digital.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Os resultados apresentados neste artigo são decorrentes de desenvolvimento de Escalas psicométricas, com foco teórico ligados à adesão aos serviços digitais que as organizações contemporâneas têm buscado nos últimos anos, na perspectiva dos trabalhadores. Desta forma, o presente artigo tinha como objetivo verificar o quanto a gestão do conhecimento digital influencia a agilidade organizacional perpassando pela adoção de estratégias digitais sejam elas em organizações públicas ou privadas.

Os resultados revelaram indicadores estatísticos que contribuiram para afirmar que a gestão do conhecimento se associe, positivamente, à agilidade organizacional apenas de maneira indireta, tendo a necessidade de perpassar as estratégias digitais.

Dessa forma, pode-se considerar que os resultados do artigo atingiram o objetivo proposto, no entanto, esta investigação sofre de algumas limitações, pontua-se a necessidade de estudos com aprofundamento empírico, para que possamos ampliar o arcabouço teórico ainda embrionário sobre os serviços digitais.

Os principais achados deste artigo são as escalas psicométricas de Gestão do Conhecimento Digital, Estratégia Digital e Agilidade Organizacional. Como contribuição prática sugere-se a aplicação das escalas como estudo de caso nas organizações. Finalizamos sugerindo como pesquisas futuras a aplicação das escalas a um número maior de sujeitos com objetivo de realizar a fatorial confirmatória.

## REFERÊNCIAS

- BAINES, Tim S. et al. State-of-the-art in product-service systems. Proceedings of the Institution of Mechanical Engineers, Part B. **Journal of engineering manufacture**, v. 221, n. 10, p. 1543-1552, 2007.
- BAINES, Tim S. et al. The servitization of manufacturing: A review of literature and reflection on future challenges. **Journal of manufacturing technology management**, v. 20, n. 5, p. 547-567, 2009.
- BRYMAN, Alan. **Research methods and organization studies**. Abingdon: Routledge, 2003.
- BABBIE, Earl. **Métodos de pesquisas de survey**. Belo Horizonte: Ed. da UFMG, 1999.
- CAVUSGIL, S. T.; CALANTONE, R. J.; ZHAO, Y. Tacit knowledge transfer and firm innovation capability. **Journal of business & industrial marketing**, v. 18, n. 1, p. 6-21, 2003.
- CHOWDHURY, Gobinda. Sustainability of digital information services. **Journal of Documentation**, v. 69, n. 5, p. 602-622, 2013.
- COAD, Alex Coad; SEGARRA, Agustí; TERUEL, Mercedes. Innovation and firm growth: does firm age play a role? **Research Policy**, n. 45, p. 387-400, 2016.
- DALMORO, M.; VIEIRA, K. M. Dilemas na construção de escalas Tipo Likert: o número de itens e a disposição influenciam nos resultados?. **Revista Gestão Organizacional**, v. 6, n. 3, p. 161-174, 2013.
- DE REZENDE FRANCISCO, Eduardo; KUGLER, José Luiz; LARIEIRA, Cláudio Luís Carvalho. Líderes da transformação digital. **GV EXECUTIVO**, v. 16, n. 2, p. 22-27, 2017.
- DE VINCENZI, Ticiane Braga; DA CUNHA, João Carlos. Características de empresas e de inovações e suas relações com barreiras à inovação no setor de serviços brasileiro. **Cadernos EBAPE. BR**, 2019.
- DOS SANTOS, Vanessa Cristina Bissoli; DAMIAN, Ieda Pelogia Martins; VALENTIM, Marta Lígia Pomim. A Cultura Organizacional como Fator Crítico de Sucesso à implantação da Gestão do Conhecimento em organizações. **Informação & Sociedade**, v. 29, n. 1, 2019.
- DOS SANTOS, Cárilton Vieira; HILGEMBERG, Cleise Maria de Almeida Tupich. Emprego formal no setor de serviços nos municípios dos campos gerais do Paraná: uma análise para o período 2000-2010. **Planejamento e Políticas Públicas**, Brasília, n. 51, p. 255-284, 2018.
- DUARTE, Jorge Cordeiro. Uma arquitetura ágil da informação organizacional:: Brapci 2.0. **Revista Ibero-Americana de Ciência da Informação; Vol 8 No 2 (2015); 274**, v. 24, n. 2, 2018.
- ELORANTA, Ville; TURUNEN, Taija. Seeking competitive advantage with service infusion: a systematic literature review. **Journal of Service Management**, v. 26, n. 3, p. 394-425, 2015.

- FAUL, Franz et al. G\* Power 3: A flexible statistical power analysis program for the social, behavioral, and biomedical sciences. **Behavior research methods**, v. 39, n. 2, p. 175-191, 2007.
- FITZSIMMONS, James A.; FITZSIMMONS, Mona J. **Administração de Serviços: Operações, Estratégia e Tecnologia da Informação**. Porto Alegre: AMGH, 2014.
- GRÖNROOS, Christian. Marketing as promise management: regaining customer management for marketing. **Journal of Business & Industrial Marketing**, v. 24, n. 5/6, p. 351-359, 2009.
- HAGBERG, Johan; SUNDSTROM, Malin; EGELS-ZANDÉN, Niklas. The digitalization of retailing: an exploratory framework. **International Journal of Retail & Distribution Management**, v. 44, n. 7, p. 694-712, 2016.
- HAIR, Joseph F. et al. **Multivariate data analysis**: Pearson new international edition. London: Pearson Higher Ed., 2013.
- JARMAN, Jennifer; SINGH CHOPRA, Parminder. Business services and the knowledge economy in Malaysia. **International Journal of Sociology and Social Policy**, v. 28, n. 5/6, p. 193-203, 2008.
- KOTLER, P.; ARMSTRONG, G. **Princípios de Marketing**. 9. ed. São Paulo: Prentice Hall, 2003.
- KUUSISTO, Markku. Organizational effects of digitalization: A literature review. **International Journal of Organization Theory and Behavior**, v. 20, n. 03, p. 341-362, 2017.
- LIGHTFOOT, H. W.; BAINES, T. S.; SMART, P. The servitization of manufacturing: A systematic literature review of interdependent trends. **International Journal of Operations & Production Management**, v. 33, n. 11/12, p. 1408-1434, 2013.
- LOVELOCK, C.; WIRTZ, J. **Marketing de serviços: pessoas, tecnologia e resultados**. 5. ed. São Paulo: Pearson Prentice Hall, 2001.
- MANUAL, O. **The measurement of scientific and technological activities**. Proposed guidelines for collecting and interpreting innovation data, 2005.
- NEELY, Andy. Exploring the financial consequences of the servitization of manufacturing. **Operations Management Research**, v. 1, n. 2, p. 103-118, 2008.
- NEVES, Jorge Alexandre Barbosa. **Modelo de equações estruturais: uma introdução aplicada**. Brasília, Enap, 2018.
- OLIVER, John J. Strategic transformations in a disruptive digital environment. **Strategic Direction**, 2018.
- PEDERSEN, John Storm; WILKINSON, Adrian. The digital society and provision of welfare services. **International Journal of Sociology and Social Policy**, v. 38, n. 3/4, p. 194-209, 2018.
- PORTER, Michael E. **“Generic Competitive Strategies,”** in *Competitive Strategy*. New York: Free Press, 1980.
- RASANEN, Pekka. Consumption disparities in information society: Comparing the traditional and digital divides in Finland. **International Journal of Sociology and Social Policy**, v. 26, n. 1/2, p. 48-62, 2006.

- ROGERS, David L. **Transformação digital**: repensando o seu negócio para a era digital. Autêntica Business, 2017.
- RUST, Roland T.; LEMON, Katherine N. E-service and the consumer. **International journal of electronic commerce**, v. 5, n. 3, p. 85-101, 2001.
- SAUNILA, Minna; UKKO, Juhani; RANTALA, Tero. Value co-creation through digital service capabilities: the role of human factors. **Information Technology & People**, 2018.
- SCHUMPETER, J. A. **Change and the Entrepreneur**. Essays of JA Schumpeter, 1934.
- SILVA, Alexandre Messa et al. **Economia de serviços**: uma revisão de literatura. 2006.
- SILVA, Alexandre Messa; DE NEGRI, João Alberto; KUBOTA, Luis Claudio. **Estrutura e dinâmica do setor de serviços no Brasil**. Estrutura e dinâmica do setor de serviços no Brasil. Brasília: IPEA, 2006.
- TIGRE, Paulo Bastos. **Gestão da inovação**: a economia da tecnologia no Brasil. Rio de Janeiro: Elsevier, 2006.
- VANDERMERWE, Sandra; RADA, Juan. Servitization of business: adding value by adding services. **European management journal**, v. 6, n. 4, p. 314-324, 1988.
- VISNJIC, Ivanka; NEELY, Andy; WIENGARTEN, Frank. **Another performance paradox? A refined view on the performance impact of servitization**. Completar, 2012.
- ZEITHAML, V. A.; BITNER, M. J.; GREMLER, D. D. **Marketing de serviços**: a empresa com foco no cliente. 5º Ed. Bookman. Porto Alegre, 2011.

**Capítulo 2**  
**RACISMO ESTRUTURAL E A INTOLERÂNCIA**  
**RELIGIOSA SOFRIDA POR RELIGIÕES DE MATRIZ**  
**AFRICANA**

*Cláudia Marília França Lima*  
*Maria Luiza Vargas Rocha*

## **RACISMO ESTRUTURAL E A INTOLERÂNCIA RELIGIOSA SOFRIDA POR RELIGIÕES DE MATRIZ AFRICANA**

**Cláudia Marília França Lima**

*Advogada. Pós-graduada em Direito Penal e Direito Civil pela Universidade Dom Alberto, Santa Cruz do Sul, RS, Brasil. Graduada em Direito pela Universidade de Cruz Alta – Universidade de Cruz Alta, Cruz Alta/RS, Brasil. E-mail: claufl1903@gmail.com*

**Maria Luiza Vargas Rocha**

*Mestranda do Programa de Práticas Socioculturais e Desenvolvimento Social da Universidade de Cruz Alta-UNICRUZ, Rio Grande do Sul, Brasil. Bolsista CAPES/PROSUP. Bolsista do Projeto PAPCT/UNICRUZ: “Mata Ciliar, desenvolvimento sustentável e biodiversidade: o potencial ambiental do Rio Ijuizinho”, Cruz Alta, Rio Grande do Sul, Brasil. Pós-graduanda em Direito dos Animais pela Universidade de Lisboa, Portugal. Pós-graduanda em Direito do Trabalho pela Faculdade Dom Alberto, Santa Cruz do Sul/RS. Pós-graduanda em Direito do Trabalho e Direito Processual do Trabalho e Planejamento Previdenciário pela Faculdade Legale, São Paulo/SP. E-mail: maria.luiza.vargas.rocha@outlook.com*

**RESUMO:** As religiões de matriz africana, em que pese sejam extremamente importantes para a construção da identidade brasileira, são marginalizadas e rechaçadas por boa parte da população. No ponto, observa-se que tal discriminação acontece por causa do racismo estrutural existente em nossa sociedade. Dessa forma, a presente pesquisa tem o escopo de refletir acerca do racismo estrutural como principal fator para a intolerância religiosa sofrida por religiões de matriz africana. Assim, o trabalho tem o objetivo de elaborar respostas e levantar discussões sobre o processo de escravidão e a construção das religiões de matriz africana no Brasil. Dessa forma, a pesquisa, em um primeiro momento, faz uma exposição acerca do surgimento das religiões de matriz africana. Após, o trabalho busca entender as causas que levam a discriminação e a intolerância religiosa às religiões de matriz africana. A elaboração deste Artigo Científico desenvolve-se a partir do método qualitativo, com método de pesquisa dedutivo e método de procedimento bibliográfico. Como resultado desta pesquisa foi possível concluir que a intolerância religiosa está

diretamente ligada ao racismo estrutural existente no Brasil. Isso porque o racismo estrutural constrói uma situação que desencadeia um forte processo de rejeição aos aspectos que englobam a cultura trazida pelos africanos, de modo que as religiões de matriz africana ainda são muito reprimidas pela população brasileira.

**Palavras-chave:** Racismo estrutural. Intolerância Religiosa. Matriz Africana.

**ABSTRACT:** The religions of the African matrix, despite being important for the construction of Brazilian identity, are marginalized and rejected by a large part of the population of extreme importance. At the point, note that such discrimination happens because of the structural racism that exists in our society. In this way, we present a research on the scope of reflecting on structural racism as the main factor for the religious intolerance suffered by the religions of the African matrix. Thus, the work has the objective of elaborating answers and raising about the slavery process and the construction of matrix religions in Brazil. In this way, in a moment, he does a research on the first of the sources of the African matrix. Afterwards, the work seeks to understand the causes that lead to the ethnic matrix and religious intolerance to African religions. From this Scientific article, a qualitative method is developed, with a deductive research method and a bibliographic procedure method. How this research was possible aiming at religious intolerance is directly related to the racism existing in Brazil. This structural racism builds a strong situation that triggers a process of triggering even that encompass the culture brought by Africans, so that the matrix religions are very repressed by the Brazilian aspects.

**Keywords:** Structural racism. Religious intolerance. African Matrix.

## CONSIDERAÇÕES INICIAIS

A submissão de escravos trazidos à força da África durante o período colonial no Brasil se caracterizou pela repulsa às práticas culturais daquele povo, como uma forma de mantê-los dominados pelos escravocratas. O povo dominante temia os costumes e os hábitos dos povos dominados e incentivava a repressão a qualquer prática sociocultural africana.

Assim, inúmeras foram as dificuldades enfrentadas pelos africanos escravizados para manter suas tradições em cativeiro. No ponto, observa-se que, além de outros costumes, as práticas culturais religiosas, essenciais para manter a identidade ancestral viva, eram criminalizadas. Dessa forma, os negros tiveram que adaptar as práticas religiosas à realidade colonial, fato que originou as religiões de matriz africana.

As religiões de matriz africana são adaptações das diversas formas de crer dos povos africanos. Os negros buscavam cultivar suas divindades sem a repressão dos

seus senhores, encontrando no sincretismo religioso uma alternativa. Com o intuito de preservar as práticas religiosas sem impedimentos, os negros usavam santos católicos como forma de representar as suas sentidas. Assim, Ogum, por exemplo, é a representação de São Jorge, santo católico. Dessa forma, surgiu o Candomblé, a Nação Angola, a Umbanda, o Batuque, entre outras religiões de matriz africana presentes no Brasil.

Ocorre que, atualmente, devido aos séculos de escravidão em nosso país, as religiões de matriz africana são demonizadas e incompreendidas. Os reflexos da escravidão africana permanecem ecoando no cotidiano brasileiro, sendo a intolerância religiosa uma das faces do racismo estrutural, visto que durante séculos os costumes africanos foram repudiados e reprimidos.

Nasce, assim, a necessidade de se discutir acerca do racismo estrutural como fonte da intolerância religiosa sofrida por religiões de matriz africana. Dessa forma, a pesquisa tem por escopo entender o processo de nascimento das religiões de matriz africana, assim como os motivos pelos quais estas são marginalizadas e incompreendidas por boa parte da população brasileira.

Perante esse contexto, a pesquisa se propõe a elaborar respostas e levantar discussões acerca da intolerância às religiões de matriz africana no Brasil. Assim, o presente estudo fará uma reflexão acerca da ligação existente entre o racismo estrutural e o desprezo existente às religiões africanas no Brasil.

Ressalta-se que para o desenvolvimento deste trabalho utilizou-se o método dedutivo, pois faz uso da dedução para se chegar a uma conclusão. Trata-se de uma pesquisa qualitativa, uma vez que busca entender os motivos pelos quais há intolerância às religiões de matriz africana no Brasil. Além disso, é realizada por meio do procedimento bibliográfico, pois foi elaborada com a junção de materiais escritos sobre o tema.

## **RESULTADOS E DISCUSSÕES**

A escravidão humana foi o pilar do sistema colonial no Brasil por muitos anos, sendo responsável pelo tráfico de milhões de pessoas. Os africanos foram retirados de seu local de origem e trazidos à força para trabalhar nas áreas urbanas e rurais

brasileiras. O povo foi recolhido em cativeiros, local onde viviam sob constante tortura física e psicológica.

A opressão a que eram submetidos se considerava necessária na medida em que impedia a fuga dos escravos, assim como rebeliões ou recusa ao trabalho forçado. Como uma das formas de dominação, buscava-se apagar os traços de humanidade dos africanos e seus descendentes que aqui se encontravam, fazendo com que sua cultura e memória fossem extintas e, conseqüentemente, não houvesse continuidade nas próximas gerações (SOUZA, 2008).

Dessa forma, nota-se que os africanos foram retirados de seus locais de origem e forçados a trabalhar no Brasil. Com o intuito de evitar fugas e rebeliões, o povo africano foi submetido a inúmeras torturas físicas, psicológicas e intensa opressão. Os escravocratas tentavam apagar os traços dos africanos, fazendo com que sua cultura fosse suprimida e extinta.

Nesse contexto, a igreja católica exerceu grande influência na construção da visão da sociedade com relação aos escravos e na supressão das práticas religiosas africanas. Além de dar apoio à crueldade que caracterizava o tráfico negreiro, a igreja instituiu o costume de praticar a conversão dos “infiéis” à religião católica, já que considerava reprovável a prática de outra religião que não fosse o cristianismo. A postura adotada pela igreja católica contribuiu na tentativa de apagar a memória ancestral do povo africano, pois tentou erradicar as práticas religiosas dos povos escravizados (NASCIMENTO, 2016).

Entretanto, apesar de todos os sacrifícios enfrentados, a resistência negra manteve-se ativa, lutando contra a repressão e a discriminação. Estratégias relacionadas aos costumes, vestimentas, expressões, organizações sociais, políticas e religiosas se desenvolveram com o intuito de se manter viva a memória ancestral, os valores, a história e a cultura africana (SOUZA, p. 24, 2008).

A objeção à cultura africana criou diversos obstáculos para que ela se mantivesse, fazendo com que muitos de seus elementos se perdessem ou precisassem se adaptar a nova realidade na colônia. De acordo com Barbosa (2020, p. 59), as religiões afro-brasileiras se desenvolveram a partir da perda dos elementos religiosos, fazendo com que houvessem adaptações e surgissem novos elementos teológicos, originando-se o sincretismo com o catolicismo, com as religiões indígenas e com o espiritismo.

Assim, o que se nota é que, em que pese houvesse uma tentativa de suprimir a memória ancestral da cultura africana, os negros resistiram e mantiveram as suas tradições por meio de adaptações. No ponto, as religiões de matriz africana são originadas a partir de ajustes de elementos africanos à realidade da colônia. Dessa forma, as práticas religiosas africanas são formadas a partir do sincretismo com o catolicismo, religiões indígenas e espiritismo.

Nesse sentido, as religiões africanas persistiram e são fortes fatores para a construção da identidade brasileira. Todavia, a forma com que se estruturou a escravidão no Brasil, a necessidade de submissão ao branco, aliada à religião católica, constituiu um processo de rejeição à identidade negra que se estende até os dias atuais. Conforme Barbosa (2020, p 14), ainda que os seus traços culturais integrem e sejam fortes para a construção da identidade brasileira, a rejeição a estes traços segue ativa mesmo após a abolição da escravidão.

A escravidão simboliza uma importante parte da história do país, porém, mais do que isto, revela perspectivas sociológicas e econômicas do Brasil do século XIX, refletindo profundamente na consolidação do racismo, pois a abolição da escravatura, por meio da Lei nº 3.353, de 13 de maio de 1888, não significou o fim da exploração de negros proveniente do racismo estrutural que persistiu. A referida lei não veio acompanhada de qualquer tipo de reparação aos escravos recém libertos, fazendo com que a população negra continuasse sob violência física e simbólica (BARBOSA, 2020).

Dessa forma, se observa que o racismo estrutural seguiu organizando o corpo social após a abolição da escravatura. O processo de escravidão deixou marcas que persistiram e, em que pese as religiões de matriz africanas estivessem presentes em todo o Brasil, ainda havia uma forte rejeição e a marginalização das práticas religiosas.

Após 100 anos da abolição da escravatura, foi promulgada a Constituição Federal que instituiu o regime Democrático de Direito, sob viés dos direitos fundamentais, com o intuito de buscar a isonomia entre os cidadãos, bem como a limitação da atuação do Estado. Com isso, o artigo 5º, mais precisamente seu inciso

VI<sup>1</sup>, consolidou o direito fundamental da liberdade religiosa no Brasil (LIMA; OLIVEIRA, 2015).

Desse modo, referido artigo representou uma conquista importante, uma vez que o ordenamento jurídico anterior a 1988 criminaliza expressamente as religiões que não eram católicas, às considerando feitiçarias e bruxarias (BARBOSA, 2020).

A promulgação da Constituição Federal de 1988 foi um importante marco para as religiões de matriz africana presentes no Brasil. A nossa nova lei máxima consolidou a liberdade religiosa no Brasil e tentou afastar a ideia de que as religiões que não fossem católicas eram revestidas de feitiçaria e bruxaria. Todavia, o forte processo de escravidão ocorrido e o racismo estrutural não afastaram tais ideias da população brasileira.

Conforme Barbosa (2020), a intolerância religiosa sofrida por religiões de matriz africana está intimamente ligada ao racismo, uma vez que fazem parte de um contexto histórico e social que fez com que uma raça se sobrepusesse à outra. A ignorância sobre a fé diferente da sua, faz com que, diariamente, inúmeros casos de intolerância religiosa sejam registrados no Brasil, relacionados a agressões físicas e verbais, bem como invasões e depreciação a terreiros, locais onde as religiões de matriz africana manifestam sua fé. Isso ocorre em razão da constante associação dessas religiões à ideia de mal ou demônio, que vem sendo cultivada na educação das pessoas desde que o Brasil mantinha escravidão africana ativa.

Assim, segue o racismo estrutural organizando a sociedade por meio de diferenças no tratamento entre as pessoas, pautadas na cor da pele e nos traços físicos, que indicam uma posição de privilégio ou de exclusão (BARBOSA, 2020).

O racismo é o principal fator para a intolerância religiosa às religiões de matriz africana. Diariamente, são registradas violências físicas e verbais contra pessoas que praticam a religião. Assim, mesmo que a Constituição Federal tenha assegurado a liberdade de crença, não é o que se nota no Brasil. No ponto, se observa que as religiões africanas estão ligadas às ideias de feitiçaria, demônio, mal, de modo que o senso comum discrimina e rechaça às práticas religiosas.

---

<sup>1</sup> Artigo 5º [...]VI - é inviolável a liberdade de consciência e de crença, sendo assegurado o livre exercício dos cultos religiosos e garantida, na forma da lei, a proteção aos locais de culto e a suas liturgias.

Portanto, por mais que a abolição da escravidão tenha garantido a liberdade dos corpos, não foi capaz de garantir a aceitação do negro pela sociedade, uma vez que não houve preocupação em integrar a sua cultura por meio de políticas afirmativas, ocasionando a perpetuação da intolerância ao que não deriva dos ideais do colonialismo. Assim, o racismo estrutural segue organizando a sociedade brasileira, de modo a ser um vetor para a intolerância às religiões africanas.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

A presente pesquisa teve por escopo refletir acerca do racismo estrutural como fator para a intolerância religiosa às religiões de matriz africana. O racismo estrutural segue organizando a sociedade em que vivemos e é a principal razão para existir a marginalização das religiões de matriz africana.

Por mais de três séculos o Brasil protagonizou o cruel período da humanidade em que escravos eram constantemente submetidos a castigos e humilhações que os reduziam a objetos pertencentes aos donos de escravos. Além disso, foram privados de manifestar livremente sua identidade, crença e cultura.

Isso acontecia porque os escravocratas temiam que as práticas socioculturais dos povos dominados incentivassem fugas e rebeliões. Dessa forma, decidiram proibir e criminalizar as práticas e os costumes africanos. Assim, houve a proibição da manifestação religiosa por parte dos escravos, a fim de diminuir a identidade ancestral dos africanos. No ponto, inclusive, a Igreja Católica contribuiu para a criminalização das práticas religiosas, porquanto instituiu o costume de praticar a conversão dos “infiéis” à religião católica, já que considerava reprovável a prática de outra religião que não fosse o cristianismo.

Os africanos resistiram e criaram religiões a partir do sincretismo com a religião católica. Assim, criaram religiões e passaram a usar santos católicos como representação para as suas entidades. Este fato foi responsável pela criação das religiões de matriz africana existentes nos dias de hoje, como por exemplo, o

Candomblé e a Umbanda. Estas religiões estão muito presentes em nosso cotidiano e são importantes para a construção da identidade brasileira.

Todavia, em que pese as religiões de matriz africana estejam presentes em toda a sociedade, existe uma forte rejeição e marginalização das práticas religiosas. O que se observa é que, mesmo após o fim da escravidão e da instituição da liberdade religiosa na Constituição de 1988, as religiões de matriz africanas ainda sofrem com represálias e a marginaização.

Isso ocorre por causa do racismo estrutural existente no Brasil. O processo histórico ocorrido em nosso país dita a organização da nossa sociedade. No ponto, observa-se que a escravidão é forte fator de influência para a rechaça às religiões de matriz africana.

As consequências da escravidão africana refletem até os dias atuais, em que as pessoas negras continuam enquadrando a vulnerabilidade no país. O racismo estrutural faz com que continuem em condições de submissão à cultura dos brancos. Dados demonstram que a vulnerabilidade se concretiza em todos os âmbitos, da educação, da economia, da religiosidade, sendo o número de pessoas negras agredidas ou violentadas superior ao número de pessoas brancas.

Nesse contexto, a intolerância religiosa faz com que as religiões de matriz africana sejam as que mais sofrem ataques. Esta violência está pautada nos discursos que se repetem desde o colonialismo, o que desencadeou um forte processo de rejeição aos aspectos que englobam a cultura trazida pelos africanos que foram obrigados a vir para o Brasil. Portanto, é forçoso reconhecer a íntima ligação entre o racismo estrutural e a intolerância religiosa.

## REFERÊNCIAS

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, 2016. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm). Acesso em: 23 out. 2020.

BARBOSA, Monique Oliveira. **O racismo estrutural e a crise da intolerância religiosa no Brasil**. Trabalho de conclusão de curso (graduação em Direito) – Centro Universitário Antônio Eufrásio de Toledo de Presidente Prudente, 2020. Disponível em: <file:///C:/Users/Cliente/Downloads/8896-67656286-1-PB.pdf>. Acesso em: 04 set. 2021.

LIMA, Kellen Josephine Muniz de; OLIVEIRA, Ilzver de Matos. **Liberdade religiosa e a polêmica em torno da sacralização de animais não-humanos nas liturgias religiosas de matriz Africana**. 2015. Disponível em: <https://seer.imes.edu.br/index.php/revistadedireito/article/view/833/964>. Acesso em: 05 set. 2021.

NASCIMENTO, Abdias. **O Genocídio do Negro Brasileiro: Processo de um Racismo Mascarado**. 3.ed. São Paulo: Perspectiva, 2016.

SOUZA, Bárbara Oliveira. **Aquilombar-se: panorama histórico, identitário e político do Movimento Quilombola Brasileiro**. Dissertação de Mestrado, Programa de Pós-graduação em Antropologia Social, Universidade de Brasília. Brasília, DF. Disponível em: [https://repositorio.unb.br/bitstream/10482/2130/1/2008\\_BarbaraOliveiraSouza.pdf](https://repositorio.unb.br/bitstream/10482/2130/1/2008_BarbaraOliveiraSouza.pdf). Acesso em: 02 set. 2021.

### **Capítulo 3**

## **JUSTIÇA FISCAL: A VULNERABILIDADE DA MULHER NEGRA ANTE À PRESERVAÇÃO DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS E O PRINCÍPIO DA CAPACIDADE CONTRIBUTIVA**

*Vanessa Cristina Lourenço Casotti Ferreira da Palma*

*Tatiane de Aguiar Cabral*

*Marta Caroline Pereira de Lima*

*Kessia de Jesus Paranhos Soares da Silva*

*João Paulo Bomfim Medeiro*

*Heloísa Polacchine Leite*

## **JUSTIÇA FISCAL: A VULNERABILIDADE DA MULHER NEGRA ANTE À PRESERVAÇÃO DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS E O PRINCÍPIO DA CAPACIDADE CONTRIBUTIVA**

### **Vanessa Cristina Lourenço Casotti Ferreira da Palma**

*Doutora em Educação pela Universidade Federal da Grande Dourados (UFGD), Dourados, Brasil. Mestre em Direito pelo Centro Universitário Euripedes de Marília (UNIVEM), Marília, Brasil. Professora Adjunta do curso de Direito da Universidade Federal de Mato Grosso do Sul (UFMS), Três Lagoas, Brasil. Lattes iD: <http://lattes.cnpq.br/5758632548451560>. Orcid iD: <https://orcid.org/0000-0001-8698-0924>. E-mail: [vanessa.palm@ufms.br](mailto:vanessa.palm@ufms.br).*

### **Tatiane de Aguiar Cabral**

*Graduanda em Direito pela Universidade Federal de Mato Grosso do Sul (UFMS), Três Lagoas, Brasil. Lattes iD: <http://lattes.cnpq.br/8864651935947661>. Orcid iD: <https://orcid.org/0000-0003-1756-6732>. E-mail: [tat97cabral@gmail.com](mailto:tat97cabral@gmail.com).*

### **Marta Caroline Pereira de Lima**

*Graduanda em Direito pela Universidade Federal de Mato Grosso do Sul (UFMS), Três Lagoas, Brasil. Lattes iD: <http://lattes.cnpq.br/2869737752312684>. E-mail: [carolinemarta383@gmail.com](mailto:carolinemarta383@gmail.com).*

### **Kessia de Jesus Paranhos Soares da Silva**

*Graduanda em Direito pela Universidade Federal de Mato Grosso do Sul (UFMS), Três Lagoas, Brasil. E-mail: [paranhosk@live.com](mailto:paranhosk@live.com).*

### **João Paulo Bomfim Medeiro**

*Graduando em Direito pela Universidade Federal de Mato Grosso do Sul (UFMS), Três Lagoas, Brasil. E-mail: [jpbomfimmedeiro@gmail.com](mailto:jpbomfimmedeiro@gmail.com).*

**Heloísa Polacchine Leite**

*Graduanda em Direito pela Universidade Federal de Mato Grosso do Sul (UFMS),*

*Três Lagoas, Brasil. Lattes iD: <http://lattes.cnpq.br/5875462066671524>. E-mail:*

*heloisa\_polacchine@hotmail.com.*

## **RESUMO**

Apesar dos grandes avanços jurídicos e das muitas conquistas de direitos, o cenário de desigualdade e vulnerabilidade da mulher negra constitui-se em um dos índices mais preocupantes dentre os problemas sociais do Brasil, no qual a mulher negra ocupa uma posição de dupla vulnerabilidade, haja vista que para além do sistema de opressão que a torna vítima das estruturas do patriarcado, também é vítima de opressões herdadas do sistema escravista. Por se tratarem de problemas estruturais da sociedade brasileira, tal cenário de opressão se reflete, inclusive, no sistema tributário nacional, que se resulta na omissão do Estado em observar preceitos legais e fundamentais, para tratar de modo isonômico cada contribuinte, a fim de ampliar a eficácia constitucional da dignidade humana e a garantia dos direitos fundamentais em favor da mulher negra. Neste aspecto, a presente pesquisa visa abordar o estado de vulnerabilidade da mulher negra no Brasil e suas reflexões e consequências para a preservação dos direitos fundamentais e efetividade do princípio da capacidade contributiva, contrapondo-se com a dignidade da pessoa humana e a reserva do possível. Ampara a sua relevância e justificativa na escassez bibliográfica acerca do tema e na essencialidade da proteção dos direitos fundamentais, suprimindo evidente lacuna no corpo do conhecimento científico, no âmbito do Direito Tributário. Para tanto, fez-se uso do método hipotético-dedutivo, abordagem qualitativa-quantitativa, procedimentos de levantamento e bibliográfico, e, técnicas documentais indiretas de pesquisa.

**Palavras-chave:** Sistema Tributário Nacional; Direitos Fundamentais; Capacidade Contributiva; Mulher Negra; Vulnerabilidade.

## **ABSTRACT**

Despite the great legal advances and many conquests of rights, the scenario of inequality and vulnerability of the black woman constitutes one of the most worrisome indices among the social problems of Brazil, in which the black woman occupies a position of double vulnerability, given that in addition to the system of oppression that makes her a victim of the structures of patriarchy, she is also a victim of oppression inherited from the slave system. Since these are structural problems of Brazilian society, this scenario of oppression is also reflected in the national tax system, which results in the omission of the State in observing legal and fundamental precepts, in order to treat each taxpayer isonomically, so as to amplify the constitutional effectiveness of human dignity and the guarantee of fundamental rights in favor of black women. In this aspect, the present research aims to address the state of vulnerability of black women in Brazil and its reflections and consequences for the preservation of fundamental rights and the effectiveness of the principle of contributive

capacity, in contrast to the dignity of the human person and the reserve of the possible. Its relevance and justification is supported by the scarcity of literature on the subject and the essentiality of the protection of fundamental rights, filling an evident gap in the body of scientific knowledge in the field of Tax Law. To this end, the hypothetical-deductive method, qualitative-quantitative approach, survey and bibliographical procedures, and indirect documentary research techniques were used.

**Keywords:** National Tax System; Fundamental Rights; Ability to Pay; Black Woman; Vulnerability.

## 1 INTRODUÇÃO

A incidência da tributação repercute na vida cotidiana dos contribuintes, por ser um fator que lhes agrava a capacidade econômico-financeira. Conquanto, seja ela um mal necessário para financiamento de toda a estrutura do Estado e a subjacente manutenção dos direitos fundamentais, a capacidade tributária deveria ser na prática respeitada para que ninguém sofresse com o excessivo obrigacional. E é justamente na seara distributiva que a mulher negra se faz vítima superna da regressividade tributária sistêmica vigente no Brasil.

Não bastasse o estigma oriundo das manifestações sexistas, misóginas e racistas, a mulher negra é, outrossim, afetada pelo fracasso do Estado na promoção de uma distribuição equitativa dos esforços tributários, por motivos inelutavelmente estruturais, decorrentes de como se dão as (hodiernamente estabelecidas) relações econômicas, políticas, sociais etc. Ora, não é plausível supor que uma minoria já fragilizada por questões histórico-culturais também devesse ser acometida por injustiça fiscal. Entretanto, como costuma ocorrer, a despeito de proporcionar igualdade, o Estado engendra desigualdades: v. g., com fulcro na partilha tributária entre as fontes possíveis (consumo, renda e patrimônio), acaba-se na prática por sobretaxar o consumo (responsável por 44% da arrecadação de impostos)(OCDE,2015) onde os mais vulneráveis e os mais abastados são igualmente taxados, haja vista que a carga tributária sobre os produtos no consumo não leva em conta as pessoas condições do consumidor, o que resulta em suma no paupérrimo e no bilionário contribuindo com exatamente o mesmo *quantum* percentual sobre os produtos e os serviços.

Destarte, sob a perspectiva do Direito Tributário, no âmbito da temática da justiça fiscal, este artigo pretende abordar o estado de vulnerabilidade da mulher

negra no Brasil, suas reflexões e consequências para a preservação dos direitos fundamentais e efetividade do princípio da capacidade contributiva, contrapondo ainda, a manutenção de institutos como a dignidade da pessoa humana e a reserva do possível.

Cabe destacar que para além do sistema de opressão que as tornam vítimas das estruturas do patriarcado, as mulheres negras também são vítimas diárias da herança de um sistema escravista. É correto dizer, portanto, que as mulheres negras ocupam uma posição de dupla vulnerabilidade (hipervulnerabilidade) social, frente a todos os demais indivíduos que a compõem, na medida em que se destoam daqueles que estão no topo da pirâmide social (homens brancos), seja quanto ao gênero ou a raça. Assim, pode-se afirmar que o sexismo, o racismo e a pobreza são as maiores causas da perpetuação do estado de vulnerabilidade em que vivem as mulheres negras no Brasil desde os tempos coloniais, resultando em um processo histórico de exclusão, expropriação e violência sexual.

A presente pesquisa justifica-se no fato de que apesar dos avanços e muitas conquistas de direitos, bem como os notórios avanços em políticas públicas, em virtude do machismo e racismo estruturais latentes em nossa sociedade, o cenário de desigualdade e vulnerabilidade da mulher negra constitui-se em um dos índices mais preocupantes dentre os problemas sociais do Brasil, bem como pela escassez bibliográfica acerca do tema, demonstrando evidente lacuna no corpo do conhecimento científico, razões pelas quais o debate a seguir se faz necessário. Para tanto, utilizando-se do referencial metodológico das autoras Marina de Andrade Marconi e Eva Maria Lakatos (2003), fez-se uso do método hipotético-dedutivo, abordagem qualitativa-quantitativa, procedimentos de levantamento e bibliográfico, por meio de técnicas documentais indiretas de pesquisa como a documental e bibliográfica.

## **2 BREVE CONTEXTUALIZAÇÃO HISTÓRICA DO NEGRO E A PERPETUAÇÃO DE SEU ESTADO DE DESIGUALDADE E SUA INCIDÊNCIA NA TRIBUTAÇÃO NO BRASIL**

A história e construção do Brasil foi marcada primordialmente pelo sistema escravagista fomentado pelo tráfico de pessoas negras trazidas da África. O tráfico de pessoas se mostrou mais vantajoso aos interesses da burguesia mercantil e de

Portugal, ao passo que os traficantes se aproveitavam da vulnerabilidade da população africana diante do sofrimento vivenciado pelos conflitos religiosos e guerras tribais e capturavam aqueles que tentavam escapar destes conflitos. Assim começa o processo de mercantilização do negro, ao passo que são desumanizados e tratados como objeto postos à venda para os europeus (SOUZA, 2021).

A travessia realizada pelos traficantes de escravos fora marcada por grande crueldade, os negros escravizados eram transportados em condições subumanas, sem comida, água, acorrentados e amontoados, sendo que aqueles que não sobreviviam durante o trajeto eram arremessados ao oceano (IENSUE, 2016). Nessa perspectiva, os negros desde sua retirada da África até sua chegada no Brasil para compor o regime escravocrata nos latifúndios sofreram um apagamento cultural, sendo proibidos de frequentar escolas, de praticar sua religião, cultura, valores e costumes, o que os deixava ainda mais aprisionados a realidade cruel que vivenciavam.

Tendo em vista o início do processo abolicionista, impulsionado por pressões internacionais para se adequar ao crescente sistema capitalista inglês e as sistemáticas rebeliões dos escravos, o negro passou de escravo a homem livre, porém a liberdade e igualdade ficara apenas no campo formal, pois o novo regime econômico e as leis vigentes não tornaram o negro um cidadão pleno, com condições de subsistência e ascensão. Considerando que, após a libertação, foram lançados na sociedade sem qualquer respaldo socioeconômico, vivendo em estado de completo abandono, inseridos em outras decadências sociais, o que não se diferencia muito da vida em escravidão (IENSUE, 2016).

A emancipação da escravidão simplesmente alavancou o preconceito contra a raça negra para mantê-los segregados e marginalizados perante a sociedade branca elitista do século XIX. Eles não detinham os mesmos direitos sociais e econômicos que os brancos, não podiam usufruir dos mesmos lugares e ambientes. O descaso e o desrespeito pelas autoridades e sociedade, que notoriamente os excluiu de qualquer ambiente favorável à evolução socioeconômica e humana, persistiram por décadas, impossibilitando que os negros e seus descendentes conseguissem encontrar uma forma de colocarem-se de forma a exercer seus direitos como cidadãos (PINHEIRO; SOARES, 2004).

Embora se evidencie mobilidades ascendentes dos negros na sociedade em meio à competição social, um alto número da população negra brasileira continua concentrado nas funções e cargos de baixa renda relegadas a qualquer prestígio social. Os negros desde seu nascimento no Brasil experimentaram e continue a experimentar uma condição econômica que o impede de alcançar oportunidades garantidas pelo sistema capitalista competitivo. A desigualdade racial que assola o Brasil opera de forma sistêmica em nível moral, e cria impedimentos estruturados para barrar qualquer possibilidade de integração do negro. De tal modo que a democratização das oportunidades, não acompanharam o avanço da ordem social competitiva, responsável pelo ajuste econômico, social e político, monopolizado por "brancos", ao passo que o negro no Brasil não detém condições econômicas, sociais e culturais para transpor as inúmeras barreiras impostas a eles (PINHEIRO; SOARES, 2004).

Em suas lições acerca das questões raciais, Silvio Luiz de Almeida (2021) sustenta que o racismo pode ser percebido em três concepções distintas: individualista (se resume a comportamentos individuais, ou seja, trata-se de fenômeno ético ou psicológico de caráter individual ou coletivo, por grupos isolados), institucional (é o resultado do funcionamento de instituições que conferem, mesmo que indiretamente, desvantagens e privilégios em detrimento da raça) e estrutural (decorre da própria estrutura social, ou seja, o modo natural como se constituem as relações políticas, econômicas, jurídicas e familiares, perpetua a supremacia da branquitude em detrimento da população negra que é constante alvo de desigualdades).

Assim, em consequência do racismo estrutural enraizado em nossa cultura, a população negra segue afastada dos espaços de poder, em regra, dominados majoritariamente por homens brancos. Acerca desses espaços, Djamila Ribeiro (2019) sustenta que mulheres brancas sofrem discriminação de gênero (sendo remuneradas em até 30% a menos que homens brancos na mesma função), mas, em contrapartida, ainda possuem o privilégio da branquitude. De igual sorte, os homens negros, que apesar de sofrerem discriminação por conta da raça, ainda possuem privilégio com relação ao gênero. Já as mulheres negras, ao serem comparadas com tais fatores, se concretizam no maior espectro de vulnerabilidade de toda a estrutura social, haja vista que sofrem discriminação em razão do gênero e também da raça,

sendo remuneradas em até 70% a menos que homens brancos na mesma função (RIBEIRO, 2018).

Neste contexto, a mulher negra no Brasil protagoniza os piores índices de desigualdade socioeconômica e educacional, visto que carregam consigo múltiplas formas de discriminação, sendo uma junção perversa do racismo e do sexismo que formam uma barreira quase que intransponível em todas as dimensões da vida da mulher negra. De tal modo, que estas mulheres tem menor acesso à educação, cultura, lazer e saúde e conseqüentemente ocupam os cargos menos qualificados e menos remunerados no mercado de trabalho (MENDES, 2021). Nesse sentido, a história da mulher no Brasil é marcada pela exclusão resultado da herança escravagista, racista e machista que estruturam a sociedade brasileira até os dias atuais.

Com o advento da Constituição Federal de 1988, o sistema tributário nacional distribui os seus gravames sobre a renda, o patrimônio e o consumo da população. Tal abrangência na arrecadação de recursos se justifica na não sobrecarga de nenhum setor ou parcela da população, bem como na harmonização das estruturas sociais, pautando-se nos princípios constitucionais e tributários, a fim de garantir a preservação e efetivação dos direitos e garantias fundamentais. Resumidamente, para que se atinja tais objetivos, se faz necessária a arrecadação de recursos, a fim de possibilitar o cumprimento de tais ditames constitucionais. Tais recursos são obtidos por meio de receitas originárias e derivadas.

O artigo, se repousa na forma desigual com que a mencionada carga tributária atual (arrecadação de recursos) se distribui, bem como nas devidas conseqüências dessa distribuição desigual para a mulher negra, que como já mencionado, se encontra em condição de vulnerabilidade política, econômica e jurídica. Demonstrar-se-á a seguir, que tal sobrecarga tributária sobre a mulher negra, além de estar em desacordo com os ditames da Constituição Federal de 1988, ainda se caracteriza em absoluta manifestação do racismo estrutural no Brasil, concedendo privilégios à um grupo dominante da população e ressaltando a sua supremacia em face de minorias vulneráveis, tal é o caso da mulher negra.

## **2.1 Princípios constitucionais tributários e a eficácia dos direitos fundamentais frente à dignidade da pessoa humana e a teoria da reserva do possível**

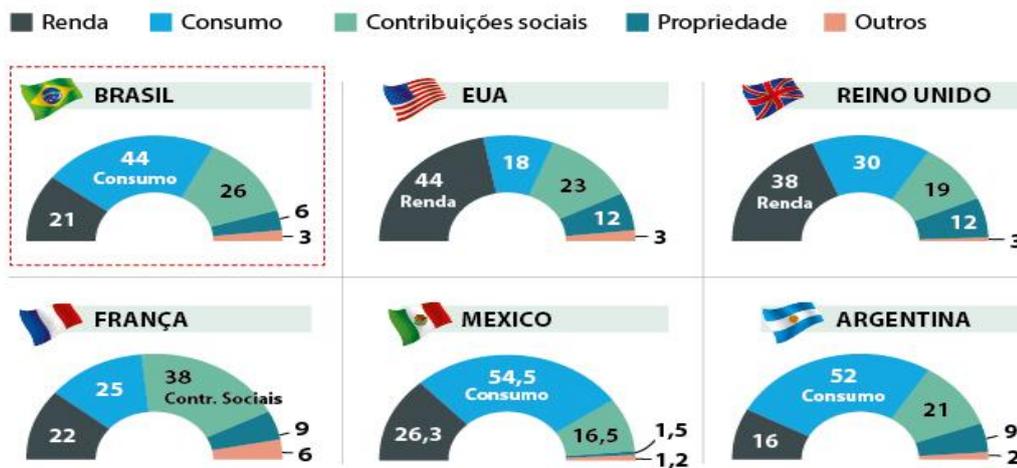
O Sistema Tributário Brasileiro repousa os seus gravames sobre a renda, o patrimônio e o consumo. Tal abrangência se dá para que o Estado, ao recolher tributos, possa angariar recursos aos cofres públicos, garantindo a manutenção do Estado Social de Direito, contudo, sem sobrecarregar determinado setor ou parcela da população, de modo a garantir o efetivo cumprimento dos direitos e princípios fundamentais tributários, tais como o princípio da igualdade, da isonomia e da capacidade contributiva, bem como de institutos como o da dignidade da pessoa humana e da teoria da reserva do possível, constitucionalmente estabelecidos, com a finalidade de evitar tributações injustas ou abusivas ao contribuinte, bem como garantir a existência de seu mínimo vital e a redução da desigualdade social. Daí extrai-se a essencialidade do respeito à estas normas constitucionais tributárias.

Sob tal aspecto da justiça distributiva, o princípio da capacidade contributiva impõe àqueles de maior poder econômico/aquisitivo maiores incidências tributárias (relaciona-se aqui com o princípio da igualdade relativa, abordado a seguir).

Destarte, em razão de ocupar a base da pirâmide socioeconômica e receber em menor quantidade (70% a menos que o homem branco em igual função) que o restante da população, a mulher negra deve ser de acordo com os padrões que serão explicitados a seguir acerca da justiça distributiva, menos tributada que os demais contribuintes.(IPEA,2013).

Todavia, exatamente por não possuir alta renda ou muitos bens patrimoniais, a incidência tributária da contribuição da mulher negra recai-se majoritariamente sobre o consumo (equivalente à 44% de toda a arrecadação tributária nacional) (OCDE,2015), que é justamente onde incide a maioria dos tributos no Brasil, conforme figura abaixo demonstra a excessiva carga tributária brasileira sobre o consumo e serviços em comparação com outros países.

## COMPOSIÇÃO DA ARRECADAÇÃO (Em %)



Fonte: Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE)

De sorte que, como se verá a seguir, a mulher negra é aquela com menor poder econômico/aquisitivo e a detentora da maior carga tributária do país, resultando no aviltamento de seus direitos fundamentais, bem como dos princípios constitucionais tributários abordados a seguir.

O princípio da igualdade (ou isonomia), está genericamente descrito no *caput* do art. 5º da CF/88, nos seguintes termos: “Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no país a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade (...)” (BRASIL, 1988).

Acerca de tal regra de igualdade, Robert Alexy (2008, p. 397) obtempera que o enunciado geral de igualdade “não pode exigir que todos sejam tratados exatamente da mesma forma ou que todos devam ser iguais em todos os aspectos”, entretanto, por razões de conteúdo e segurança jurídica “não pode permitir toda e qualquer diferenciação e toda e qualquer distinção”, sendo necessário, portanto, estabelecer algum critério para a sua aplicação. Nesse diapasão, tem-se a premissa clássica da *igualdade relativa*, advinda do pensamento aristotélico, cujas fórmulas pode-se pautar pela jurisprudência alemã (Tribunal Constitucional Federal Alemão), preceituadas por Alexy (2008), nas quais, veda-se ao legislador tratar:

- (1) o igual desigualmente; (2) o substancialmente igual desigualmente; (3) o substancialmente igual arbitrariamente de forma desigual; (4) uma igualdade

substancial está presente nos casos em que um tratamento desigual for necessariamente arbitrário; (5) o igual não pode ser tratado arbitrariamente de forma desigual; (6) tratamentos arbitrariamente desiguais são proibidos; (7) se não houver uma razão suficiente para a permissibilidade de um tratamento desigual, então, o tratamento igual é obrigatório; (8) se não houver razão suficiente para a permissibilidade de um tratamento igual, então, é obrigatório um tratamento desigual; (9) se houver uma razão suficiente para o dever de um tratamento desigual, então, o tratamento desigual é obrigatório. (ALEXY, 2008, p. 402-410)

Observa-se, portanto, que o princípio da igualdade ou isonomia (ou princípio da proibição dos privilégios odiosos), institui a obrigação de tratar desigualmente o contribuinte que se encontre em situação desigual, bem como a proibição do arbítrio, sob pena de sua violação (SABBAG, 2020), e é preceituado de maneira específica (na seara da tributação) pelo art. 150, II, da CF/88, assegurando a vedação do tratamento desigual entre contribuintes que se encontrem em situação equivalente, servindo como garantia contra eventuais injustiças discriminatórias com base na condição ou classe social do contribuinte, a fim de não sacrificar as camadas pobres e vulneráveis da população, impondo gravames de contribuição além daquilo que podem contribuir, enquanto os ocupantes das classes mais altas tributam menos do que devem, resultando num aumento constante da desigualdade social (SABBAG, 2020).

Ricardo Alexandre (2021, p. 159) afirma que “a capacidade contributiva é o principal parâmetro de desigualdade a ser levado em consideração para a atribuição de tratamento diferenciado às pessoas”. O princípio da capacidade contributiva (*taxable capacity*) está vinculado ao princípio da isonomia ou igualdade, e se encontra previsto no art. 145, §1º, da CF/88, *ipsis litteris*: “(...) Sempre que possível, os impostos terão caráter pessoal e serão graduados segundo a capacidade econômica do contribuinte (...)”.

Entretanto, Eduardo Sabbag (2020, p. 162-163) preleciona que embora ambos os princípios se vinculem, não se confundem, na medida em que “a capacidade contributiva evidencia uma das dimensões da isonomia, a saber, a *igualdade na lei*, quando se busca tratar de forma distinta situações diversas”, desdobrando-se em: a) *equidade horizontal*, que prediz o tratamento igual entre os iguais; b) *equidade vertical*, que prediz o tratamento desigual entre os desiguais.

A análise do §1º do art. 145 da Constituição Federal deve orientar o estudioso no sentido de que a expressão “sempre que possível” não confere poder

discricionário ao legislador, mas designa, sim, por meio do advérbio “sempre”, um inafastável grau de imperatividade no comando, “deixando claro que, apenas sendo impossível, deixará o legislador de considerar a pessoalidade para graduar os impostos pela capacidade econômica do contribuinte”. (SABBAG, 2020, p. 176-177)

Neste aspecto, a princípio, a capacidade contributiva somente seria aplicada aos impostos pessoais, e não aos reais. Todavia, em entendimento jurisprudencial firmado em 2013, no julgamento do RE 562.045-RS, o STF entendeu que a progressividade dos impostos reais não é incompatível com a Constituição Federal nem fere o princípio da capacidade contributiva, e ainda, em 2016, em sede de julgamento das ADI 4.697-DF e ADI 4.762-DF, o pretório excelso admitiu a incidência da progressividade em todas as espécies tributárias (ALEXANDRE, 2021).

Nas lições de Eduardo Sabbag (2020, p. 178-179), a progressividade é uma “técnica de incidência de *alíquotas variadas*, cujo aumento se dá a medida que se majora a base de cálculo do gravame”, e desdobra-se em progressividade fiscal e extrafiscal. Tal técnica distingue-se da técnica da proporcionalidade, que consiste na “aplicação de uma *alíquota única* sobre uma base tributável variável” (SABBAG, 2020, p. 198), assim, o valor tributado será proporcional à grandeza da expressão econômica do fato tributado. Observe:

**Tabela 1 – Proporcionalidade v. Progressividade da Capacidade Contributiva**

PROPORCIONALIDADE			PROGRESSIVIDADE		
Base de Cálculo	Alíquota	R\$	Base de Cálculo	Alíquota	R\$
10	10%	1	10	10%	1
100	10%	10	100	25%	25

Fonte: SABBAG (2020, p. 198)

Sabbag (2020) salienta que a pretensão de neutralidade da técnica da proporcionalidade, na verdade faz com que os impostos tenham caráter regressivo, resultando em injustiça fiscal e inconstitucionalidade, haja vista que onera mais gravosamente o contribuinte com menor poder aquisitivo, amplificando a concentração de renda e as desigualdades sociais. De sorte que a sua aplicação apenas persiste em casos pouco ajustáveis à progressividade.

A seletividade é técnica de serem adotadas alíquotas diferenciadas em função da essencialidade do objeto tributado, isto é, agravar a tributação de bens que não são considerados essenciais e desonerar a tributação de produtos essenciais. Essa é mais uma alternativa inibitória da regressividade

que concretiza o postulado da capacidade contributiva em dois impostos indiretos: o imposto sobre circulação de mercadorias e serviços (ICMS) e o imposto sobre produtos industrializados (IPI). Enquanto no primeiro a seletividade é facultativa, no segundo ela é obrigatória. Na prática, a ideia é que produtos essenciais sejam menos onerados pela tributação para que se mantenham mais baratos com o intuito de que as famílias de classes mais baixas possam sentir menos os impostos, enquanto que os produtos supérfluos sejam mais onerados pela tributação uma vez que, em tese, são consumidos pelas classes altas, que podem suportar mais a carga tributária. (SOUZA, 2021, p. 20-21)

O instituto da reserva do possível, é corolário do princípio da dignidade da pessoa humana (de inspiração kantiana e principal fundamento da República Federativa do Brasil, prescrito no art. 1º, III, da CF/88), que fundamenta e reconhece a proteção de todos os direitos fundamentais de todas as gerações ou dimensões, sendo assim, garantidor das liberdades individuais e de um mínimo existencial (SARLET, 2012).

Nesse contexto, Ingo Wolfgang Sarlet (2021) obtempera que os direitos fundamentais a prestações, diferentemente dos direitos fundamentais de defesa, não possuem autoaplicabilidade (cláusula constante no art. 5º, §1º, da CF/88), levantando-se, assim, infundáveis controvérsias quanto à sua aplicabilidade, eficácia e efetividade. Sendo à tais direitos, necessário, portanto, cimentá-los juridicamente (como se referia Canotilho). O referido trabalho não pretende esgotar todas controvérsias, haja vista que podem ser analisadas por uma variedade de critérios distintos. Ater-se-á, tão somente, àquelas controvérsias que dizem respeito ao âmbito do conteúdo abordado neste trabalho (seara tributária). À título de completude e facilitação do entendimento acerca do mencionado, Sarlet (2021) faz uma importante distinção dos sentidos e conceitos abordados:

Diversamente dos direitos de defesa, mediante os quais se cuida de preservar e proteger determinada posição (conservação de uma situação existente), os direitos sociais de natureza positiva (prestacional) pressupõem que seja criada ou colada à disposição a prestação que constitui seu objeto, já que objetivam a realização da igualdade material, no sentido de garantirem a participação do povo na distribuição pública de bens materiais e imateriais. Assim sendo, é de acolher-se a preciosa lição de José Eduardo Faria, para quem “os direitos sociais não configuram um direito de igualdade, baseado em regras de julgamento que implicam um tratamento uniforme; são, isto sim, um direito das preferências e das desigualdades, ou seja, um direito discriminatório com propósitos compensatórios” (SARLET, 2021, p. 291)

Em suas lições, Diogo Oliveira Muniz Caldas (2018, p. 73) define o princípio da reserva do possível como a “prestação efetiva dos direitos sociais aos mais pobres ou

necessitados, de acordo com os recursos encontrados nos cofres públicos”, de forma que atuam positivamente na esteira da concretização da justiça social e distributiva, possuindo, no entanto, um custo para a sua aplicação, razão pela qual devem ser aplicados de maneira progressiva, na medida dos recursos disponíveis pelo Estado (CALDAS, 2018).

Neste sentido, Ingo Sarlet (2021, p. 294) chama atenção ao fato de que tal princípio “ressalta uma repercussão econômica ao menos indireta, uma vez que (...) resultou da alocação e aplicação de recursos, sejam materiais, humanos ou financeiros em geral, oriundos, em regra, da receita tributária e outras formas de arrecadação do Estado”. A problemática prestacional reside no objeto, ou seja, na existência de meios/recursos disponíveis para o seu cumprimento, que se desdobra segundo Ingo Sarlet (2021) em possibilidade material e jurídica de disposição.

Ante à tais aspectos problematizadores é que se coloca a teoria da reserva do possível ou do mínimo existencial, que abrange a possibilidade material e a jurídica do cumprimento. É, portanto, de dimensão tríplice, pois abrange: a) disponibilidade fática dos recursos para efetivação dos direitos fundamentais; b) disponibilidade jurídica dos recursos (distribuição das receitas, competências tributárias, orçamentárias, legislativas e administrativas etc.); c) proporcionalidade da prestação (critérios de exigibilidade e razoabilidade). (SARLET, 2021)

Destarte, tem-se a necessidade de o Estado garantir “padrões mínimos de vida para todos, para além das adversidades econômicas e sobretudo por ocasião de sua ocorrência como imperativo da normatividade internacional e como critério para o estabelecimento de padrões aceitáveis de justiça social” (SGARBOSSA, 2009, p. 209). Neste aspecto, Eduardo Sabbag (2020) faz importante ressalva ao fato de que ao estabelecer-se a ideia de “mínimo existencial”, nasce uma premissa restritiva, abrangendo os princípios da capacidade contributiva e da vedação ao confisco (art. 150, IV, CF/88). Assim:

Se o “mínimo vital” se traduz na quantidade de riqueza mínima, suficiente para a manutenção do indivíduo e de sua família, sendo intangível pela tributação por via de impostos, é de todo natural que a capacidade contributiva só possa se reputar existente quando se aferir alguma riqueza acima do mínimo vital. Abaixo dessa situação minimamente vital haverá uma espécie de isenção, para fins de capacidade contributiva aferível. Nesse passo, “a isenção do mínimo vital é inseparável do princípio da capacidade contributiva”. (SABBAG, 2020, p. 166)

Nesse diapasão, pelas lições de Ingo Sarlet (2021), tem-se que a reserva do possível tem importância significativa no âmbito da segurança social e da justiça distributiva e fiscal, na medida em que impede que os grupos vulneráveis não fiquem à mercê de suas misérias e necessidades extremas, tendo assim, a garantia de um mínimo à sua subsistência (alguns doutrinadores salientam que o art. 7º da CF/88, é a manifestação constitucional expressa da reserva do possível). Ademais, salienta que:

A reserva do possível constitui, em verdade (considerada toda a sua complexidade), espécie de limite jurídico e fático dos direitos fundamentais, mas também poderá atuar em determinadas circunstâncias, como garantia dos direitos fundamentais, por exemplo, na hipótese de conflitos de direitos, quando se cuidar da invocação – observados sempre os critérios da proporcionalidade e da garantia do mínimo existencial em relação a todos os direitos – da indisponibilidade de recursos com o intuito de salvaguardar o núcleo existencial de outro direito fundamental. (SARLET, 2021, p. 296)

### **3 A TRIBUTAÇÃO DA MULHER NEGRA: SOBREGARCA SOBRE O CONSUMO E SERVIÇOS**

Embora o texto constitucional de 1988 busque garantir a igualdade formal e material independentemente de raça ou gênero, na prática o sistema tributário brasileiro tem adotado medidas para nos afastar desse objetivo.

A Constituição Federal de 1988 trouxe no seu rol de objetivos fundamentais a redução de desigualdades. Dessa forma, começou a haver uma tentativa de distribuir mais equitativamente renda e serviços essenciais na sociedade, visando em ao atendimento das necessidades básicas dos estratos mais pobres da população, por meio do constante aumento de políticas públicas inclusivas. Entretanto, a extrema concentração de renda e patrimônio no topo da pirâmide social permaneceu inalterável. No Brasil, negros e mulheres são maioria entre os mais pobres, em razão disso sentem mais a carga da tributação. (SOUZA, 2021, p. 23).

Em análise da distribuição da arrecadação de recursos, observa-se que esta, se dá de forma desproporcional quando é feito o recorte de raça e gênero, em razão da sobrecarga tributária sobre a mulher negra, isso porque a tributação recai muito mais em consumo do que em renda e patrimônio, e por pertencerem às classes mais baixas acabam sendo as mais afetadas.

Assim, há expressa violação ao princípio constitucional da isonomia tendo em vista que há distinção na tributação para determinados tipos de pessoas, em contrassenso, inclusive, ao princípio da equidade porque acaba deixando o vulnerável

ainda mais vulnerável, enquanto os mais ricos são menos tributados, gerando um ciclo vicioso de pobreza, dificultando ainda mais a ascensão social.

Observa-se, por essa lógica que a dificuldade de mobilidade social dessas mulheres se dá principalmente em razão da estagnação da desigualdade no Brasil, que fica evidente ao se comparar os ganhos entre brancos e negros de 2016 a 2017: os brancos tiveram ganhos de 17,35%, enquanto que os negros tiveram aumento de apenas 8,1% (OXFAM, 2020).

Os dados indicam que as pessoas hipossuficientes são as que pagam as maiores taxas em comparação com aqueles que estão no topo da pirâmide econômica, violando também o princípio da capacidade contributiva, disposto no art. 145, §1º da CF/88, que assegura a graduação dos impostos de acordo com a capacidade econômica do contribuinte. É possível ver essa violação no caso os absorventes íntimos, que não são considerados itens de primeira necessidade e são excessivamente tributados.

Nesse sentido, a mulher sofre ainda mais para exercer o seu direito básico à saúde e higiene, a tributação diferenciada de produtos de higiene como os absorventes íntimos, aumenta ainda mais o caminho para se chegar até a equidade de gênero. Isso porque o sistema tributário brasileiro considera esse item como supérfluo e tem sido tributado em média em 34,48%, com alíquota de 18% a 25% do ICMS, de 1,65% do PIS e de 7,6% do Cofins (SOUSA, 2022).

Ainda, encontra-se descaso com o princípio da reserva do possível e do mínimo existencial tendo em vista que o Estado vem se abstendo de garantir a efetivação dos direitos sociais aos mais necessitados, majorando a carga tributária aos produtos de maior necessidade dessas pessoas. A discrepância tributária em relação a determinados grupos prejudica a manutenção da vida desse indivíduo e de sua família, uma vez que o seu poder de compra de itens básicos é cada vez mais reduzido, razão pela qual se faz importante pensar em políticas de isenções fiscais, ou pelo menos de redução da carga tributária para aqueles que estão em situação de vulnerabilidade, tal como o caso da mulher negra, a fim de que se faça cumprir o conceito de equidade e se assegure a justiça distributiva e fiscal.

Conforme Sandra Fredman (2019), o Brasil ainda é um corpo social com papéis bem marcados pelo gênero, sendo que o sistema tributário possui influências significativas na preservação desses papéis. Pode-se arguir que se os ganhos das

mulheres são baixos, elas propendem a pagar menos tributos em relação a renda, entretanto, na qualidade de consumidoras de mercadorias indispensáveis, as mulheres tendem a pagar mais os tributos que recaem sobre o consumo, visto que além de utilizar produtos singulares para as demandas femininas, também são mais consumidoras de itens associados ao sustento de seus familiares.

Levando em conta que no Brasil existe uma desproporção entre a tributação que recai sobre o consumo e a tributação sobre os rendimentos, isso significa que, a tributação no país já é exorbitantemente regressiva, o efeito da tributação é o de preservação das mulheres negras em suas condições de cidadãs inferiores, resguardando a elas perpétua hipossuficiência.

Salienta-se que, no Brasil, a lei consumerista possui como seu princípio basilar a vulnerabilidade, consoante o art. 4º, I, do CDC. Todos os consumidores são vistos como vulneráveis, pela característica assimétrica na relação, quando contrastado com os fornecedores. Todavia, por particularidades (a)temporais, alguns grupos expõem a sua situação de vulnerabilidade agravada (BAROCELLI, 2017). Atentando a figura feminina, o sexismo transformou-se numa expressão regulamente usada pelo mercado para dialogar com a comunidade consumerista através de caráter apelativo e perspectiva pejorativa dessa figura. A discriminação e a insistência discriminatória de gênero são constantes, o que oportuniza tal agravamento da fragilidade da mulher nesses vínculos.

Deste modo, é imperiosa a observação de que a tributação atual viabiliza a manutenção das mulheres em um degrau abaixo de todos os indivíduos que compõem a sociedade brasileira (BARBOSA; BARBOSA; MONTEIRO, 2020). Em razão disso, conquistar os propósitos apresentados na Constituição Federal Brasileira de 1988, a partir de uma tributação mais equânime, apenas será exequível se houver também a concretização da igualdade de gênero.

Outrossim, ao realizar-se o recorte de gênero e raça o que se revela é o papel negativo do Estado em obstruir as desigualdades entre mulheres e homens por meio de sua atividade tributária. De maneira que, a mulher para preservar o padrão que lhe imposto é submetida a consumir bens tributados pelo Estado sem a salvaguarda da essencialidade e sem à singularidade da capacidade qualitativa de contribuição da figura feminina. Produtos fundamentais para amparar as particularidades da vida da

mulher suportam alíquotas altas atribuídas a mercadorias consideradas supérfluas, ou seja, as carências básicas da mulher são reputadas como excessivas pelo Estado.

Um exemplo disso é o chamado *Pink Tax* ou Imposto Rosa: um termo que faz alusão ao sobrepreço de determinados produtos destinados às mulheres. A presunção é que, diversas vezes, o fato de uma mercadoria ser da cor rosa ou identificar algumas particularidades que possam reconhecê-la como feminina, a torna mais dispendiosa do que produtos análogos, mas vistos como neutros ou com especificidades masculinas (PISCITELLI, 2019).

A discrepância fica ainda mais acentuada quando essa discussão é vista com base na perspectiva de raça. A mulher negra é o ponto central desta conjuntura, dado que, além de sofrerem discriminações de gênero, também têm que enfrentar o preconceito relacionado a raça. Segundo uma pesquisa da Escola Superior de Propaganda e Marketing (ESPM), as mercadorias rosas ou com figuras femininas são, em média, 12,3% mais caras do que os neutros. Estes produtos podem ser idênticos, porém dispõem de um valor até 100% maior, tal como é o caso das lâminas, em outras palavras, a mulher paga mais tão somente para ter um bem para o seu biótipo (FADDUL, 2020). Um outro exemplo seria a verba a título de pensão alimentícia auferida pela figura materna, na qual é tributada como renda. O objetivo da obrigação alimentícia é subsidiar as carências básicas dos infantes. Entretanto, a mulher é tributada de modo que a renda fosse dela (OLIVEIRA; ARAUJO, 2022).

Ao pesquisar a aplicação desse método sob a luz dos princípios constitucionais, é sabido que a alíquota demasiada de alguns produtos fundamentalmente femininos é absolutamente diversa aos mandamentos determinados pela Constituição Federal de proteção à maternidade. Por exemplo, a alíquota do IPI e do ICMS sobre bombas de amamentação estão em 5 e 18%, respectivamente, além dos sabonetes íntimos femininos também serem sobretaxados. Os absorventes higiênicos estão sujeitos a uma tributação de 25%, comprovando o completo desprezo do governo brasileiro com políticas fiscais e com os princípios constitucionais tributários de seletividade e igualdade (NERIS, 2020).

#### **4 CONCLUSÃO**

O sistema tributário é idealmente engendrado para harmonizar as relações sociais, de modo que sejam atendidos os princípios basilares afirmados no pacto federativo (SOUZA, 2021). Entretanto, essa ideiação não se traduz adequadamente ao campo material, haja vista que, malgrado a concepção assim pretenda se lastrear, a matriz tributária afeta intensamente os salários e o consumo, que no cerne são as fontes de arrecadação que extraem um *quantum* mais significativo das populações menos abastadas. Além disso, o próprio estado das coisas poupa a fonte patrimonial, que lógica e historicamente está vinculada aos mais ricos.

Deste modo, constatou-se que o sistema tributário brasileiro é profundamente regressivo, não levando em consideração a diferenciação pessoal dos tributados e desprezando a potencialidade contributiva de quem obtém o bem, ou seja, quem auferir maiores proventos padece de menor carga fiscal, devido à sua viabilidade de economizar mais e consumir menos e esta decisão sobrecarrega excessivamente os mais pobres e minorias vulneráveis, sobretudo as mulheres negras, que consubstanciam o maior estrato demográfico, bem como o mais vulnerável da população brasileira e têm sua renda integralmente revertida ao consumo de produtos necessários para sua subsistência e de seus familiares.

Ademais, é nessa seara que a insensibilidade estatal prorroga uma violência histórica contra grupos marginalizados. Ora, muito do consumo das mulheres negras é tido em função de gastos substancialmente essenciais, com alimentação, p. ex., que lhes impõe pouco ou nenhum (arbítrio) poder de escolha sobre o consumo, conforme observado nas onerações excessivas sobre produtos de higiene e saúde básica da mulher como absorventes e sabonetes íntimos etc. Portanto, subsiste evidente violação da dignidade das mulheres negras, em decorrência da inobservância de seu mínimo vital, que lhes ofende no campo existencial, bem como em virtude da abstenção de tratamento estatal isonômico, desdobrando-se em sobrecarga tributária para as mulheres negras e outros grupos vulneráveis.

Assim, dos dados se infere que a posição da mulher negra esbarra em grande medida nas questões do machismo e racismo estrutural (para além do individual e institucional), uma vez que o Estado é omissor em observar os preceitos legais fundamentais à luz da realidade histórica nacional, v.g., promovendo de fato o tratamento isonômico dos tributados em razão de suas capacidades e condições pessoais, observando a isenção do mínimo existencial dos onerados (também no consumo) e

consequentemente, ampliando a eficácia das prescrições constitucionais, como a dignidade da pessoa humana e a garantia dos direitos fundamentais.

## REFERÊNCIAS

ALEXANDRE, Ricardo. **Direito tributário**. 15. ed. rev., atual. e ampl. Salvador: Ed. JusPodivm, 2021.

ALEXY, Robert. **Teoria dos direitos fundamentais**. Trad. Virgílio Afonso da Silva. 5. ed. São Paulo: Malheiros, 2008. Título original: Theorie der grundrechte.

ALMEIDA, Silvio Luiz de. **Racismo estrutural**. São Paulo: Sueli Carneiro; Editora Jandaíra, 2021.

BAROCELLI, Sérgio Sebastian. **Towards the construction of “hyper-vulnerable consumers” category**. In: MARQUES, Claudia Lima; PEARSON, Gail; RAMOS, Fabiana D’Andrea (ed.). Consumer Protection: current challenges and perspectives. Porto Alegre: Orquestra, 2017.

BARBOSA, Ana Carolina da Silva; BARBOSA, Lídia Cristina Silva; MONTEIRO, Pedro Malard. As propostas de reforma tributária e o risco de perpetuação da desigualdade de gênero no Brasil. **Revista do Departamento de Ciências Sociais**, v. 3, n. 1, 2020, p. 134-168. Disponível em: <http://periodicos.pucminas.br/index.php/emsociedade/article/view/22027>. Acesso em: 28 mai. 2022.

BRASIL. **Lei n. 8.078, de 11 de setembro de 1990**. Dispõe sobre a proteção do consumidor e dá outras providências. Brasília, DF, Diário Oficial da União, 12 set. 1990, ret. em 10 jan. 2007. Disponível em: <https://bit.ly/3CR3a0C>. Acesso em: 28 mai. 2022.

BRASIL, Câmara de Deputados. **Arrecadação Tributária sobre a propriedade é menor no Brasil que o consumo dados da OCDE**, disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/465766-arrecadacao-tributaria-sobre-propriedade-no-brasil-e-menor-que-sobre-o-consumo/>. Acesso em: 17 de Julho de 2022

CALDAS, Diogo Oliveira Muniz. A contraposição da teoria dos custos de direitos e do mínimo existencial no campo da judicialização dos direitos fundamentais. **Revista Interdisciplinar do Direito - Faculdade de Direito de Valença**, [S. l.], v. 14, n. 1, p. 67–79, 2018. Disponível em: <https://revistas.faa.edu.br/FDV/article/view/250>. Acesso em: 26 mai. 2022.

DAVIS, Angela. **Mulheres, raça e classe**. Trad. Heci Regina Candiani. 1. ed. São Paulo: Boitempo, 2016.

FADDUL, Juliana. Pink tax: as mulheres gastam mais do que os homens ou apenas pagam mais caro. **CNN Brasil**, p. em: 03 dez. 2020. Business. Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/business/pink-tax-as-mulheres-gastam-mais-do-que-os-homens-ou-apenas-pagam-mais-carro/>. Acesso em: 28 mai. 2022.

FREDMAN, Sandra. Taxation as a human rights issue: gender and substantive equality. In: ALSTON, Philip G.; REISH, Nikki R. (org.). **Tax, inequality, and human rights**. New York: Oxford University Press, 2019. Disponível em: [https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=1631771](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1631771). Acesso em: 31 mai. 2022.

IENSUE, Geziela. **Ações afirmativas, eficiência e justiça**: análise da legitimidade a partir do desenvolvimento como liberdade. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2016.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONOMICA APLICADA -IPEA, **Retrato das desigualdades de gênero e raça**.4ed-2011,.pdf

MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. **Fundamentos de metodologia científica**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2003.

MENDES, Juliana. Mulheres negras estão entre os grupos de maior vulnerabilidade. **Portal do Poder Judiciário do Estado do Maranhão**, São Luís, p. em: 23 jul. 2021. Mídias: notícias. Disponível em: <https://www.tjma.jus.br/midia/tj/noticia/504253>. Acesso em: 26 mai. 2022.

NERIS, Brenda Borba dos Santos. Políticas fiscais e desigualdade de gênero: análise da tributação incidente nos absorventes femininos. **Revista de Filosofia do Direito, do Estado e da Sociedade – FIDES**, Natal, v. 11, n. 2, p. 743-759, 2020. Disponível em: <http://revistafides.ufrn.br/index.php/br/article/view/533/541>. Acesso em: 31 mai. 2022.

OLIVEIRA, Maria de Jesus Sousa de; ARAUJO, João Luiz Pereira de. Patriarcado e tributação: o peso dos tributos sobre a mãe trabalhadora. **Revista Ciências Humanas**, v. 15, n. 31, p. 1-14, 2021. Disponível em: <https://www.rchunitau.com.br/index.php/rch/article/view/795/425>. Acesso em: 31 mai. 2022.

OXFAM BRASIL. Mulheres negras e pobres são as que mais pagam impostos proporcionalmente. **Oxfam Brasil**, p. em: 10 mar. 2020. Blog. Disponível em: <https://www.oxfam.org.br/blog/mulheres-negras-e-pobres-sao-as-que-mais-pagam-impostos-proporcionalmente/>. Acesso em: 30 mai. 2022.

PINHEIRO, Luana; SOARES, Vera. **Retrato das desigualdades de gênero e raça**. 1. ed. Brasília: Ipea; UNIFEM, 2004. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/retrato/pdf/primeiraedicao.pdf>. Acesso em: 26 mai. 2022.

PISCITELLI, Thathiane. Tributação de gênero no Brasil. **Valor Econômico**, p. em: 01 ago. 2019. Legislação: Fio da Meada. Disponível em: <https://valor.globo.com/legislacao/fio-da-meada/post/2019/08/tributacao-de-genero-no-brasil.ghtml>. Acesso em: 28 mai. 2022.

RIBEIRO, Djamila. **Pequeno manual antirracista**. 1. ed. 9. reimp. São Paulo: Companhia das Letras, 2019.

RIBEIRO, Djamila. **Quem tem medo do feminismo negro**. 1. ed. 15. reimp. São Paulo: Companhia das Letras, 2018.

SABBAG, Eduardo. **Manual de direito tributário**. 12. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2020.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional**. 13. ed. rev. e atual. 2. tir. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2021.

SARLET, Ingo Wolfgang. **Dignidade da pessoa humana e direitos fundamentais na Constituição Federal de 1988**. 9. ed. rev. e atual. 2. tir. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2012.

SGARBOSSA, Luís Fernando. **Do estado-providência ao mercado-providência: direitos sob a “reserva do possível” em tempos de globalização neoliberal**. 2009. Dissertação (Mestrado em Direito), Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2009. Disponível em: <http://hdl.handle.net/1884/18011>. Acesso em: 26 mai. 2022.

SOUSA, Tainã Almeida Pinheiro de. Tampon tax: a tributação do absorvente feminino no Brasil e a pobreza menstrual. **Migalhas**, p. em: 20 out. 2021. Migalhas de Peso. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/depeso/353388/a-tributacao-do-absorvente-feminino-no-brasil-e-a-pobreza-menstrual>. Acesso em: 30 mai. 2022.

SOUZA, Carlos Eduardo Moreira Ayres de. **Vulnerabilidade da população negra: incidência desproporcional da carga tributária brasileira**. 2021. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Direito), Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, Três Lagoas, 2021.

**Capítulo 4**  
**TECNOLOGIAS PRIORITÁRIAS, SOCIAIS E**  
**AMBIENTAIS COMO ESTRATÉGIA PARA O**  
**FORTALECIMENTO DO SISTEMA NACIONAL DE**  
**CIÊNCIA, TECNOLOGIA E INOVAÇÃO E**  
**EFETIVAÇÃO DOS 17 OBJETIVOS DO**  
**DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL E AGENDA**  
**2030**

*José Cláudio Rocha*  
*Denise A. B. F. Rocha*  
*Luiz Carlos Rocha*  
*Gilberto Batista Santos*  
*Rodrigo Magno*  
*Carlos Soares Sobrinho Junior*  
*Elma Andrade*  
*Gabriel Teixeira Batista*  
*Aliana Alves*  
*Raissa Ileanne Silva dos Santos*

## **TECNOLOGIAS PRIORITÁRIAS, SOCIAIS E AMBIENTAIS COMO ESTRATÉGIA PARA O FORTALECIMENTO DO SISTEMA NACIONAL DE CIÊNCIA, TECNOLOGIA E INOVAÇÃO E EFETIVAÇÃO DOS 17 OBJETIVOS DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL E AGENDA 2030**

**José Cláudio Rocha**

*Pesquisador e diretor do Centro de Referência em Desenvolvimento e Humanidades da Universidade do Estado da Bahia (CRDH/UNEB), centro de pesquisa multiusuário e transdisciplinar, Instituto de Tecnologia Social da Bahia (ITS/UNEB), portaria conjunta SECTI/UNEB 047/2021, é advogado, economista e professor titular da UNEB. Atua na graduação e pós-graduação stricto sensu (mestrado e doutorado), participa de vários grupos de pesquisa, sendo líder do Gestão, Educação e Direitos Humanos (GEDH) e CriaAtivos: novas economias e desenvolvimento sustentável. É coordenador da Agência UNEB de Inovação. No campo cultural, trabalha como poesia, artes, exposições, teatro, cineclube, composição de música e produção de vídeos e documentários, canal no Youtube para promoção, divulgação e popularização da ciência, tecnologia e inovação e os 17 ODS/Agenda 2030 no link [youtube.com/c/rochapopciencia](https://www.youtube.com/c/rochapopciencia). Currículo lattes <http://lattes.cnpq.br/5068823120384244>. Email para contato [rochapopciencia@gmail.com](mailto:rochapopciencia@gmail.com).*

**Denise Abigail Britto Freitas Rocha**

*Pesquisadora e coordenadora do Centro de Referência em Desenvolvimento e Humanidades da Universidade do Estado da Bahia (CRDH/UNEB), centro de pesquisa multiusuário e transdisciplinar, Instituto de Tecnologia Social da Bahia (ITS/UNEB), portaria conjunta SECTI/UNEB 047/2021. Doutora e mestre em Educação pela UFBA; Especialista em Metodologia do Ensino Pesquisa e Extensão pela Universidade do Estado da Bahia (2001) e Graduada em Pedagogia pela Universidade do Estado da Bahia (2000). Atualmente é Coordenadora do Centro de Referência em Desenvolvimento e Humanidades CRDH/UNEB e do Núcleo de Ética e Cidadania NUPEC/UNEB/PROEX; Analista Universitária da PROEX/UNEB e*

*Pesquisadora do Observatório de Educação, Direitos Humanos, Cidadania e Violência UNEB/UFBA/UCSAL/CAPES/INEP; Avaliadora de Cursos de Graduação, nas modalidades presencial e à distância, do BASIs/SINAES/INEP/MEC; Vice-Coordenadora dos Grupos de Pesquisa GEDH e CriaAtivos UNEB/CNPQ; Coordenadora de Cursos de Especialização e Extensão; Professora do Centro Universitário Maurício de Nassau; Supervisora do Projeto Universidade para Todos (UPT/UNEB). Currículo lattes <http://lattes.cnpq.br/7218553892275774>.*

### **Luiz Carlos Rocha**

*Pesquisador e coordenador do Centro de Referência em Desenvolvimento e Humanidades da Universidade do Estado da Bahia (CRDH/UNEB), centro de pesquisa multiusuário e transdisciplinar, Instituto de Tecnologia Social da Bahia (ITS/UNEB), portaria conjunta SECTI/UNEB 047/2021. Doutor em Educação pela UFBA (2012), Mestre em Educação e Contemporaneidade pela Universidade do Estado da Bahia - UNEB (2003), Especialista em Metodologia do Ensino, Pesquisa e Extensão em Educação pela UNEB (1999), Graduado em Licenciatura em Ciências Sociais pela UFBA (1997) e Graduado em Licenciatura em Educação Física pela UFBA (1993). Atualmente é professor Adjunto do Curso de Educação Física da UNEB - Campus II - Alagoinhas da Universidade do Estado da Bahia. É Líder do Grupo de Estudos e Pesquisas em Educação Física, Esporte e Lazer - GEPEFEL e do Grupo Lazer, Esporte, Mídia e Meio Ambiente - LEMMA ambos da UNEB. É ainda, membro dos grupos de pesquisa Gestão em Educação e Direitos Humanos - GEDH e Criativos da UNEB e coordenador do Centro de Referência em Desenvolvimento e Humanidades - CRDH da UNEB. Atua nas áreas da Economia Criativa, Educação, Gestão, Políticas Públicas entre outras.*

<http://lattes.cnpq.br/8268479229538782>.

### **Gilberto Batista Santos**

*Pesquisador do Centro de Referência em Desenvolvimento e Humanidades da Universidade do Estado da Bahia (CRDH/UNEB), centro de pesquisa multiusuário e transdisciplinar, Instituto de Tecnologia Social da Bahia (ITS/UNEB), portaria conjunta SECTI/UNEB 047/2021. Advogado, professor da UNEB. Mestre em Tecnologia Aplicada a Educação pela UNEB; Bacharel em Direito pela UNEB; Graduando em História pela UNEB; Graduando em Sistemas de Informação - pela*

*Estácio - FIB. É pesquisador nos Grupos de estudo Propriedade Intelectual e Economia Criativa na Universidade do Estado da Bahia- GREPRINTECU e CriaAtivos. É Assistente Jurídico da Incubadora Tecnológica de Economia Solidária e Criativa - CriaAtiva S3 - Apoio UNEB/CNPq. Sócio Fundador da Empresa L&S Desenvolvimento Consultoria em Inovação LTDA. Gilberto Batista é advogado atuante na área de Propriedade Intelectual, atua como Consultor Jurídico no Centro de Desenvolvimento e Humanidades - CRDH. Atuou ainda como Assessor da Diretoria Geral da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado da Bahia - FAPESB.*  
<http://lattes.cnpq.br/9305475948235770>.

### **Rodrigo Magno**

*Pesquisador do Centro de Referência em Desenvolvimento e Humanidades da Universidade do Estado da Bahia (CRDH/UNEB), centro de pesquisa multiusuário e transdisciplinar, Instituto de Tecnologia Social da Bahia (ITS/UNEB), portaria conjunta SECTI/UNEB 047/2021. raduado em Pedagogia pelo Centro Universitário Maurício de Nassau – UNINASSAU É Coordenador do Grupo Pedagogia da Revolução, Educação e Cultura- PREC; Professor/Palestrante na Defesa Civil de Salvador/BA-CODESAL nos projetos socioeducativo Defesa Civil nas Escolas-PDCE e no Núcleo Comunitário de Proteção e Defesa Civil Mirim- NUPDEC MIRIM; Foi Membro do projeto LUDARTE e Monitor voluntário da Brinquedoteca Cora Coralina, situada no Campus da UNEB em Lauro de Freitas/BA. Pesquisador na área de tecnologias educacionais e membro do grupo de pesquisa em Gestão, Educação e Direitos Humanos (GEDH) e CriaAtivos: Novas Economias e Desenvolvimento.*  
<http://lattes.cnpq.br/4674895971926278>.

### **Carlos Soares Sobrinho Junior**

*Pesquisador do Centro de Referência em Desenvolvimento e Humanidades da Universidade do Estado da Bahia (CRDH/UNEB), centro de pesquisa multiusuário e transdisciplinar, Instituto de Tecnologia Social da Bahia (ITS/UNEB), portaria conjunta SECTI/UNEB 047/2021. Mestrando do Programa de Pós-Graduação stricto sensu em Gestão e Tecnologias Aplicadas à Educação (GESTEC), pela Universidade do Estado da Bahia, ingresso em 2020.1; Especialista em Segurança Pública pela Academia de Polícia Militar da Bahia (2016); Graduado em Gestão Financeira pelo Centro Universitário Jorge Amado (2015); Oficial do Corpo de*

*Bombeiros Militar da Bahia formado no Corpo de Bombeiros Militar de Minas Gerais (2007); Participa do Grupo de Pesquisas em Gestão, Educação e Direitos Humanos (GEDH), vinculado ao Centro de Referência em Desenvolvimento e Humanidades (CRDH), da Universidade do Estado da Bahia, desde março de 2018; Trabalhou no Centro de Formação e Aperfeiçoamento de Praças do Corpo de Bombeiros Militar da Bahia, nas funções Gerente Administrativo e instrutor dos cursos de formação, desde setembro de 2018; Atualmente trabalha na Academia de Bombeiros Militar, na função de Coordenador de Ensino; Coordenador do Projeto ALACAM - Alteridade, Acolhimento e Ambiência, desde 2015. <http://lattes.cnpq.br/0468478902715009>.*

### **Elma Cardoso Andrade**

*Pesquisadora do Centro de Referência em Desenvolvimento e Humanidades da Universidade do Estado da Bahia (CRDH/UNEB), centro de pesquisa multiusuário e transdisciplinar, Instituto de Tecnologia Social da Bahia (ITS/UNEB), portaria conjunta SECTI/UNEB 047/2021. Graduação em Serviço Social. Faculdade Vasco da Gama, FVG, Brasil. Título: A Contribuição do Serviço, Social Frente as Demandas das Profissionais do Sexo no Centro Histórico de Salvador. <http://lattes.cnpq.br/2648771590349074>.*

### **Gabriel Teixeira Batista**

*Pesquisador do Centro de Referência em Desenvolvimento e Humanidades da Universidade do Estado da Bahia (CRDH/UNEB), centro de pesquisa multiusuário e transdisciplinar, Instituto de Tecnologia Social da Bahia (ITS/UNEB), portaria conjunta SECTI/UNEB 047/2021. Psicólogo, especialista em Educação, Pobreza e Desigualdade Social pela UFBA. Mestrando no Programa de Mestrado Profissional em Gestão e Tecnologia Aplicadas à Educação, pela UNEB. Atuou como participante na Comissão de Avaliação e no Grupo de Trabalho do Projeto Quality Rights - OMS/AIFO, vinculados à Diretoria da Gestão do Cuidado da Secretaria de Saúde do Estado da Bahia - SESAB. Construiu e coordena o Projeto Roda de Retalhos - Fortalecendo as Mulheres do Axé, que tem como objetivo fomentar a construção de uma rede de apoio entre as mulheres integrantes das comunidades ase religiosidades de matriz africana. Coordena as ações de psicologia social promovidas pela Associação Obexorô, que estão vinculadas à comunidade de Itinga em Lauro de Freitas/BA. De setembro/2015 a agosto/2018 atuou na Gestão Pública*

*vinculando-se ao Sistema Socioeducativo, onde apresentou a proposta para construção do Programa de Acompanhamento a Egressos das Medidas Socioeducativas de Internação, tendo gerido sua implementação, a capacitação e gestão da equipe até agosto/2018. Ainda neste período, participou de várias formações ofertadas pela UnB - Universidade de Brasília, em diversos cursos voltados para esta temática do sistema socioeducativo, valendo destaque para o Curso de Fortalecimento da Gestão do Sistema Socioeducativo. Em 2018 participou da construção do Plano de Trabalho e atuou como psicólogo e Coordenador Executivo na CIAP - Central Integrada de Alternativas Penais promovendo o acompanhamento aos cumpridores das medidas cautelares, onde posteriormente assumiu a Coordenação Executiva até Abril de 2019. Além de compor o corpo de Instrutoria do Estado - SAEB, coordena o Café com Afeto Tecnologia Social, numa proposta à reflexão sobre os afetos no âmbito da educação, através da prática de extensão vinculada ao Mestrado em Gestão e Tecnologia Aplicada à Educação no GESTEC / UNEB. e a Rede Brasileira de Educação em Direitos Humanos - REBEDH, Membro da Associação Brasileira de Psicologia Social - ABRAPSO e do Centro Brasileiro de Estudos em saúde - CEBES desenvolve ações vinculadas à defesa do SUS e preceptoria em psicologia social.*

<http://lattes.cnpq.br/5384858108316479>.

### **Aliana Alves de Souza**

*Pesquisadora do Centro de Referência em Desenvolvimento e Humanidades da Universidade do Estado da Bahia (CRDH/UNEB), centro de pesquisa multiusuário e transdisciplinar, Instituto de Tecnologia Social da Bahia (ITS/UNEB), portaria conjunta SECTI/UNEB 047/2021. Possui graduação em Ciências Sociais pela Universidade Federal da Bahia (1987) e graduação em Direito pela Universidade Federal da Bahia (1991). Especialização em Administração e Mestrado em Contabilidade interrompido. Mestrado Profissional do Programa de Pós-Graduação em Gestão e Tecnologias Aplicadas à Educação - GESTEC. Atualmente é professor assistente A da Universidade do Estado da Bahia, sócio - Escritório de Advocacia Souza e Moreira. <http://lattes.cnpq.br/7076222984372863>.*

### **Raíssa Ileana Alves dos Santos**

*Pesquisadora do Centro de Referência em Desenvolvimento e Humanidades da Universidade do Estado da Bahia (CRDH/UNEB), centro de pesquisa multiusuário e transdisciplinar, Instituto de Tecnologia Social da Bahia (ITS/UNEB), portaria conjunta SECTI/UNEB 047/2021. Possui graduação em Direito pela Universidade do Estado da Bahia (2013). Mestrado em Gestão e Tecnologia Aplicadas à Educação, em andamento, pela UNEB, Pós-Graduação em Direito Penal e Direito Processual Penal pela Universidade Estácio de Sá. Pós-Graduação em Direitos Humanos e Relações Étnico-Sociais, em andamento, pela Unyleya. Membro do Grupo de Pesquisa Gestão, Educação e Direitos Humanos (GEDH).*

<http://lattes.cnpq.br/5764258599127240>.

## **RESUMO**

O presente estudo intitulado *Tecnologias prioritárias, sociais e ambientais como estratégia para o fortalecimento do Sistema Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação (SNCTI) e efetivação dos 17 (dezessete) Objetivos do Desenvolvimento Sustentável/Agenda 2030 (17 ODS)* tem como objeto a importância estratégica das tecnologias prioritárias, sociais e ambientais, para o fortalecimento do desenvolvimento nacional, regional e local sustentável, assim como, para a inclusão social e produtiva de populações vulneráveis, como prevê nossa Constituição Federal e marco legal para a Ciência, Tecnologia e Inovação (CTI). Tal documento científico foi elaborado pelos(as) pesquisadores(as) integrantes do Comitê de Governança do Centro de Referência em Desenvolvimento e Humanidades da Universidade do Estado da Bahia (CRDH/UNEB), centro de pesquisa multiusuário e transdisciplinar, reconhecido como um centro estratégico de pesquisa, pela Resolução do Conselho Universitário da UNEB (CONSU) nº 1247/2016, e Instituto de Tecnologia Social (ITS), pelas Portarias conjuntas UNEB e Secretaria de Ciência, Tecnologia e Inovação da Bahia (SECTI) nº 047/2021 e 001/2022, com sede na Ladeira do Carmo, 37, Santo Antônio, Centro Histórico e Antigo da Cidade do Salvador (CHAS), alicerçado por intermédio das pesquisas que estão sendo realizadas sobre o monitoramento do SNCTI; Sistema baiano de CTI; tecnologias prioritárias; e tecnologias sociais e ambientais. A pesquisa estudada levanta a seguinte questão: as tecnologias prioritárias, sociais e ambientais constituem-se numa estratégia para inclusão social e produtiva de populações vulneráveis do Estado da Bahia? Este estudo, justifica-se pela importância de produção, preservação e difusão de conhecimento nesta área, assim como a socialização, a democratização e a popularização da CTI, através de estudo dessa natureza, considerando o pressuposto de que o primeiro passo para a construção da cidadania, em relação ao indivíduo, e democracia, em relação ao conjunto da sociedade, é informar a(ao) cidadã(o) quais são seus direitos; onde estão esses direitos; como eles podem ser exercidos; a quem recorrer quando eles são violados. Consideramos também o acesso à CTI como um direito humano de quarta geração. O objetivo deste artigo é descrever e analisar o que diz a legislação, integrando o arranjo jurídico institucional ao cenário das políticas públicas em nosso estado e aos anseios das redes de prática e movimentos sociais e populares. É

importante frisar que o marco legal de CTI no país e nos estados ainda está se consolidando. Em 2022 e 2023, teremos a formação dos marcos legais municipais e a produção de estudos e material didático sobre este tema, o qual é fundamental para a inclusão dos setores populares nas políticas públicas de CTI do país. Como resultado temos o mapeamento dos principais instrumentos jurídicos relacionados a esta questão, a análise do conceito e definição dessas tecnologias, bem como propostas para tornar efetivo este sistema.

**Palavras-chave:** tecnologias prioritárias; tecnologias sociais e ambientais; SNCTI; popularização da ciência;

## ABSTRACT

The present study entitled Priority, social and environmental technologies as a strategy for strengthening the National Science, Technology and Innovation System (SNCTI) and implementing the 17 (seventeen) Sustainable Development Goals/Agenda 2030 (17 SDGs) has as its object the importance of strategy of priority, social and environmental technologies, for the strengthening of sustainable national, regional and local development, as well as for the social and productive inclusion of vulnerable populations, as provided for in our Federal Constitution and legal framework for Science, Technology and Innovation (ICU). This scientific document was prepared by the researchers who are members of the Governance Committee of the Reference Center for Development and Humanities of the University of the State of Bahia (CRDH/UNEB), a multi-user and transdisciplinary research center, recognized as a strategic center of research, by the Resolution of the University Council of UNEB (CONSU) nº 1247/2016, and Institute of Social Technology (ITS), by the joint Ordinances UNEB and Secretariat of Science, Technology and Innovation of Bahia (SECTI) nº 047/2021 and 001 /2022, based at Ladeira do Carmo, 37, Santo Antônio, Historic and Ancient Center of the City of Salvador (CHAS), based on research being carried out on SNCTI monitoring; Bahia's ICU system; priority technologies; and social and environmental technologies. The research studied raises the following question: do priority, social and environmental technologies constitute a strategy for the social and productive inclusion of vulnerable populations in the State of Bahia? This study is justified by the importance of production, preservation and dissemination of knowledge in this area, as well as the socialization, democratization and popularization of CTI, through a study of this nature, considering the assumption that the first step towards the construction of citizenship, in relation to the individual, and democracy, in relation to society as a whole, is to inform the citizen what her rights are; where are these rights; how they can be exercised; whom to turn to when they are violated. We also consider access to STI to be a fourth-generation human right. The objective of this article is to describe and analyze what the legislation says, integrating the institutional legal arrangement to the scenario of public policies in our state and to the aspirations of practice networks and social and popular movements. It is important to emphasize that the legal framework for CTI in the country and in the states is still being consolidated. In 2022 and 2023, we will have the formation of municipal legal frameworks and the production of studies and didactic material on this topic, which is fundamental for the inclusion of popular sectors in public STI policies in the country. As a result, we have the mapping of the main legal instruments related to this issue, the analysis of the concept and definition of these technologies, as well as proposals to make this system effective.

**Keywords:** priority technologies; social and environmental technologies; SNCTI; popularization of science;

## 1. INTRODUÇÃO

“O futuro deve ser uma fronteira aberta à invenção do ser humano”

Celso Furtado

O Centro de Referência em Desenvolvimento e Humanidades da Universidade do Estado da Bahia (CRDH/UNEB) é um centro de pesquisa multiusuário e transdisciplinar, considerado estratégico para o desenvolvimento da Bahia, através da resolução do Conselho Universitário (CONSU/UNEB) nº 1247/2016.

É também designado como um Instituto de Tecnologia Social (ITS) pelas Portarias Conjuntas UNEB/Secretaria de Ciência, Tecnologia e Inovação da Bahia (SECTI) nº 047/2021 e 001/2022, em razão dos projetos de inovação e tecnologia social que desenvolve em parceria com as comunidades locais.

Com área de atuação em todo o estado e sede na Ladeira do Carmo nº 37, Santo Antônio, Centro Histórico e Antigo de Salvador, que funciona como centro de convergência das redes de prática e intelectuais do Estado, o CRDH/UNEB tem como missão: Fazer da Ciência, Tecnologia e Inovação (CTI) um eixo fundamental do desenvolvimento sustentável, tornando o conhecimento científico e tecnológico, uma ferramenta para solução dos grandes problemas da humanidade (BRASIL, 2016).

Como princípios norteadores e transversais do SNCTI o CRDH/UNEB reconhece:

- a) Responsabilidade do Estado brasileiro com a cidadania e respeito à dignidade da pessoa humana (Direitos Humanos), como previsto no Artigo 1º, Incisos II e III, da Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 2020);
- b) Participação popular cidadã na gestão pública, artigo 1º, parágrafo único, da Constituição Federal (BRASIL, 2020);
- c) A importância da efetivação da Agenda 2030 e 17 Objetivos do Desenvolvimento Sustentável, na construção do desenvolvimento sustentável (ODS BRASIL, 2020);

O modelo de governança adotado pelo CRDH/UNEB é o da tríplice hélice, onde as universidades, centros de pesquisa e Instituições de Ciência, Tecnologia e

Inovação (ICT) têm o papel de articular o setor produtivo como o setor público (setor público – ICT – setor produtivo). A ideia é fomentar os diversos ecossistemas (inovação, social, cultural, educacional) em prol do desenvolvimento econômico, social e cultural sustentável (ETZKOWITZ e ZHOU, 2017).

O CRDH/UNEB mantém uma infraestrutura de pesquisa composta de 15 (quinze) laboratórios abertos para a comunidade (inovação aberta), distribuídos em duas linhas de pesquisa que são: desenvolvimento e humanidades. As políticas públicas de CTI são estudadas, principalmente, pela linha de desenvolvimento, com relação as políticas de ensino superior, pesquisa, extensão e inovação.

Este estudo intitulado: *Tecnologias prioritárias, sociais e ambientais como estratégia para o fortalecimento do Sistema Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação (SNCTI) e efetivação dos 17 Objetivos do Desenvolvimento Sustentável/Agenda 2030 (17 ODS)* tem como objeto a importância estratégica das tecnologias prioritárias, sociais e ambientais, para o fortalecimento do desenvolvimento nacional, regional e local sustentável, assim como, para a inclusão social e produtiva de populações vulneráveis, como prevê a legislação nacional.

A pesquisa aqui apresentada corresponde ao monitoramento realizado pela equipe de pesquisadores (as) do CRDH/UNEB do SNCTI e seu marco legal (federal, estadual e municipal), principalmente, em relação as tecnologias prioritárias, definidas através da Portaria MCTI Nº 5.109, de 16 de agosto de 2021 (BRASIL, 2021) e as Tecnologias Sociais e Ambientais, definidas pela Lei Federal 13.243 de 11 de janeiro de 2016, que dispõe sobre o estímulo a CTI no país e a Lei Estadual 14.315 de 2021, que trata do estímulo a CTI na Bahia. Este monitoramento é realizado para identificar as oportunidades e desafios que este novo marco legal representa.

A questão de pesquisa investigada pode ser apresentada da seguinte forma: As tecnologias prioritárias, sociais e ambientais constituem-se em uma estratégia para inclusão social e produtiva de populações vulneráveis do Estado da Bahia?

Esta investigação justifica-se pela importância de produzir, preservar e difundir conhecimento nesta área, assim como, pela importância de democratização do acesso às nova sociedade e economia do conhecimento, considerando que o primeiro passo em direção à cidadania é saber quais são os direitos, onde estão, como exercer e a quem recorrer se eles forem desrespeitados.

O Estado Inovador é um Estado que, ao mesmo tempo, regulamenta, promove e informa o cidadão sobre as políticas públicas, garantindo o seu acesso de muitas formas. Em vista disso, o objetivo deste artigo é descrever e analisar o que diz a legislação, integrando o arranjo jurídico institucional ao cenário das políticas públicas em nosso estado e aos anseios das redes de prática e movimentos sociais e populares.

É importante frisar que o marco legal de CTI no país e nos estados ainda está se consolidando. Em 2022 e 2023, teremos a formação dos marcos legais municipais e a produção de estudos e material didático sobre este tema é fundamental para a inclusão dos setores populares nas políticas públicas de CTI do país.

Como resultado temos o mapeamento dos principais instrumentos jurídicos relacionados a esta questão, a análise do conceito e definição dessas tecnologias, bem como propostas para tornar efetivo este sistema.

## **2. QUAIS SÃO AS TECNOLOGIAS PRIORITÁRIAS NO BRASIL**

A Portaria 5.109 de 16 de agosto de 2021 define as prioridades, no âmbito do Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovações (MCTI), no que se refere a projetos de pesquisa, de desenvolvimento de tecnologias e inovações, para o período 2021 a 2023, a fim de alinhar a atuação ministerial ao Plano Plurianual - PPA 2020-2023 e alcançar os objetivos e metas estabelecidos nos programas finalísticos estabelecidos neste plano (BRASIL, 2021).

A definição de prioridades pelo governo federal tem como objetivo contribuir para a alavancagem de setores com maiores potencialidades para aceleração do desenvolvimento econômico, social e cultural do país. Por outro lado, o governo federal pretende promover o alinhamento institucional de todos os órgãos que integram estrutura organizacional do Ministério, com o intuito de obter sinergia entre eles para melhorar a alocação de recursos orçamentários e financeiros, humanos, de

logística e de infraestrutura; e racionalizar o uso dos recursos orçamentários e financeiros, conforme a programação inicial do PPA 2020-2023 (BRASIL, 2021).

As prioridades definidas nesta Portaria devem ser observadas pelos órgãos de assistência direta e imediata ao Ministro de Estado, órgãos específicos singulares, unidades de pesquisa, órgãos colegiados, entidades vinculadas e unidades descentralizadas, previstos no art. 2º do Anexo I do Decreto nº 10.463, de 14 de agosto de 2020 (BRASIL, 2021).

O MCTI cria os seguintes grupos de tecnologias prioritárias, conforme artigo 2º da Portaria do MCTI que são:

I - Tecnologias estratégicas;

II – Tecnologias habilitadoras;

III – Tecnologias para a produção;

IV - Tecnologias para o desenvolvimento sustentável;

V – Tecnologias para a qualidade de vida;

e VI - para Promoção, Popularização e Divulgação da Ciência, Tecnologia e Inovações (BRASIL, 2021).

O parágrafo único do Artigo 2º estabelece que são também considerados prioritários, diante de sua característica essencial e transversal, os projetos de pesquisa básica, educação empreendedora, ciências humanas e sociais aplicadas que contribuem para o desenvolvimento das áreas definidas nos incisos I a VI do caput.

Por sua vez, o artigo 3º define as tecnologias estratégicas como:

I - Espacial;

II - Nuclear;

II - Cibernética;

e IV - Segurança Pública e de Fronteira.

As tecnologias estratégicas envolvem aspectos relacionados à soberania nacional e tem como objetivos a redução da dependência tecnológica externa e ampliação crescente e contínua da capacidade tecnológica externa e ampliação crescente e

contínua da capacidade de defesa do território nacional, e participação da indústria nacional relacionada à cadeia produtiva dos setores contemplados (BRASIL, 2021).

O artigo 4º da portaria do MCTI define quais são as tecnologias habilitadoras:

- I - Inteligência Artificial;
- II - Internet das Coisas;
- III - Materiais Avançados;
- IV - Biotecnologia;
- V - Nanotecnologia.

O parágrafo único estabelece que as tecnologias habilitadoras têm como objetivo contribuir para a base de inovação em produtos intensivos em conhecimento científico e tecnológico. São as chamadas Tecnologias de Informação e Comunicação (TIC).

As tecnologias para a produção podem ser identificadas no artigo 5º da portaria nos seguintes setores:

- I - Indústria;
- II - Agronegócio;
- III - Comunicações;
- IV - Infraestrutura;
- V - Serviços.

As tecnologias de produção tem como objetivo contribuir para o aumento da competitividade e produtividade nos setores voltados diretamente à produção de riquezas para o país.

Por sua vez, as tecnologias para o desenvolvimento sustentável estão relacionadas aos seguintes setores:

- I - Cidades Inteligentes e Sustentáveis;
- II - Energias Renováveis;
- III - Bioeconomia;
- IV - Tratamento e Reciclagem de Resíduos Sólidos;

V - Tratamento de Poluição;

VI - Monitoramento, prevenção e recuperação de desastres naturais e ambientais;

VII - Preservação Ambiental.

Segundo o parágrafo único do artigo 6º, da Portaria do MCTI, as tecnologias para o desenvolvimento sustentável têm por objetivo contribuir para o equilíbrio entre desenvolvimento econômico, social e preservação ambiental.

O Artigo 7º da referida Portaria estabelece como tecnologias para Qualidade de Vida os seguintes setores:

I - Saúde;

II - Saneamento Básico;

III - Segurança Hídrica;

IV - Tecnologias Assistivas.

Já o parágrafo único do artigo, estabelece como objetivo deste segmento contribuir para a melhoria da oferta de produtos e serviços essenciais para uma parcela significativa da população brasileira.

As Universidades e instituições de ensino têm uma grande oportunidade em relação ao Artigo 8º: Tecnologias para Promoção, Popularização e Divulgação da Ciência, Tecnologia e Inovação contempla os seguintes setores:

I - Ensino de Ciências;

II - Educação Empreendedora;

III - Comunicação Social.

Este grupo de tecnologias tem como objetivo contribuir para a melhoria da promoção do ensino e da educação científica, formal e informal, da popularização e da divulgação da ciência e do empreendedorismo em todos os níveis de ensino no País.

O artigo 9º da Portaria esclarecer que as prioridades definidas nesta Portaria têm caráter orientativo aos órgãos deste Ministério referidos no § 2º do art. 1º, que devem:

I - Internalizar as prioridades estabelecidas nesta Portaria, no que couber, mediante ajustes em normativos, planos, programas e projetos;

II - Detalhar as ações destinadas a atender as prioridades estabelecidas nesta Portaria e definir as formas de implementação, a fim de contemplá-las nos instrumentos e termos de parceria celebrados com atores internos e externos a este Ministério;

III - promover a interlocução com atores das demais políticas públicas que apresentam interface com as ações de ciência, tecnologia e inovações nos setores das áreas definidas como prioritárias nos arts. 3º a 8º, no intuito de alinhamento de prioridades, estratégias e ações, com vista ao fortalecimento da governança pública.

### **3. O QUE SÃO TECNOLOGIAS SOCIAIS E AMBIENTAIS**

A definição tecnologias sociais e ambientais vem sendo adotada no Estado da Bahia na Lei Especial de Revisão do PPA 2020 a 2023 (BAHIA, 2020) e na Lei Estadual 14.315 de 2021, que dispõe sobre o estímulo à pesquisa, capacitação tecnológica e inovação no estado (BAHIA, 2021).

A origem da discussão sobre Tecnologias Sociais pode ser encontrada no processo de descolonização do saber iniciado na Índia no século XX por Gandhi, que usou a roca de fiar para valorizar as práticas e costumes tradicionais como um instrumento de inclusão social do seu povo, ao proporcionar um ofício de forma sustentável. Esse uso fez com que a roca de fiar fosse considerada a primeira tecnologia apropriada do mundo. No Brasil, o movimento de tecnologia apropriada é conhecido como tecnologia social.

Segundo o Instituto de Tecnologia Social do Brasil, em seu Caderno de Debates, por Tecnologia Social se entende o conjunto de técnicas, metodologias transformadoras, desenvolvidas, e/ou aplicadas na interação com a população e apropriadas por ela, que representam soluções para inclusão social e melhorias das condições de vida (ITS BRASIL, 2020). Este conceito de Tecnologia Social estabelece quatro dimensões:

1. Conhecimento, ciência, tecnologia e inovação. TS tem como ponto de partida os problemas sociais; TS é feita com organização e sistematização; TS introduz ou gera inovação nas comunidades;
2. Participação, cidadania e democracia TS enfatiza a cidadania e a participação democrática; TS adota a metodologia participativa nos processos de trabalho; TS impulsiona sua disseminação e reaplicação. Educação TS realiza um processo pedagógico por inteiro; TS se desenvolve num diálogo entre saberes populares e científicos; TS é apropriada pelas comunidades, que ganham autonomia;
3. Educação TS realiza um processo pedagógico por inteiro; TS se desenvolve num diálogo entre saberes populares e científicos; TS é apropriada pelas comunidades, que ganham autonomia;
4. Relevância social TS é eficaz na solução de problemas sociais; TS tem sustentabilidade ambiental; TS provoca a transformação social (ITS BRASIL, 2020).

Até 2015, as tecnologias sociais contribuíram, de forma participativa e democrática, com os Objetivos do Milênio (ODM) da Organização das Nações Unidas (ONU). Agora, com Agenda 2030 da ONU e seus 17 Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS) , as tecnologias sociais são importantes instrumentos para a construção de um mundo mais justo, resiliente e sustentável.

Segundo o Novo Marco Legal para a Ciência, Tecnologia e Inovação, Lei 13.243 de 2016, Inciso VI, o Estado deve promover as Tecnologias Sociais: *VI - promover o desenvolvimento e a difusão de tecnologias sociais e o fortalecimento da extensão tecnológica para a inclusão produtiva e social.*” No plano estadual a Lei 14.315 de 2021 estabelece que:

Art. 1º Esta Lei estabelece medidas de incentivo à inovação e à pesquisa científica e tecnológica, com vistas à capacitação tecnológica, ao alcance da autonomia tecnológica e ao desenvolvimento do sistema produtivo do Estado, em consonância com as normas gerais estabelecidas na Lei Federal nº 10.973, de 02 de dezembro de 2004, na Lei Federal nº 13.243, de 11 de janeiro de 2016, nos arts. 265 e 268, ambos da Constituição Estadual, e nos arts. 23, 24, 167, 200, 213, 218, 219 e 219-A, todos da Constituição Federal.

Ainda no Artigo 1º, Inciso XV, o Estado da Bahia estabelece o estímulo ao desenvolvimento de tecnologias sociais e ambientais: [...] *apoio e incentivo às tecnologias sociais e ambientais;*

As Tecnologias Sociais e Ambientais voltam a aparecer no Artigo 61 da Lei 14.315 de 2021 ao estabelecer que na aplicação do disposto na norma, serão observadas as seguintes diretrizes: [...] *V - promover o desenvolvimento e a difusão de tecnologias sociais e o fortalecimento da extensão tecnológica para a inclusão produtiva e social;*

#### **4. TECNOLOGIAS PRIORITÁRIAS, SOCIAIS E AMBIENTAIS COMO ESTRATÉGIA PARA O FORTALECIMENTO DO SISTEMA NACIONAL DE CIÊNCIA, TECNOLOGIA E INOVAÇÃO E EFETIVAÇÃO DOS 17 OBJETIVOS DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL E AGENDA 2030**

Em 2015, na 70ª Sessão da Assembleia Geral das Nações Unidas, chefes de Estado, líderes governamentais, representantes de alto nível da Organização das Nações Unidas e a sociedade civil pactuaram os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), que constituem uma agenda global de desenvolvimento com metas até 2030, para estimular a ação nas três dimensões do desenvolvimento sustentável: a econômica, a social e a ambiental.

A visão de futuro prevista nos ODS abarca um mundo de respeito universal aos direitos humanos e à dignidade humana, à democracia, ao Estado de direito, à justiça, à igualdade e à não discriminação, à educação para todos com igualdade de oportunidades, que permita a plena realização do potencial humano e contribua para a prosperidade compartilhada.

Essa já era a visão da Declaração Universal dos Direitos Humanos, de modo que os ODS são uma nova forma de lhe dar efetividade. Os ODS trazem metas objetivas que, se cumpridas, permitirão grande avanço no campo dos direitos humanos. As noções de desenvolvimento e direitos humanos estão intrinsecamente ligadas tanto na DUDH quanto nos ODS; assim, ressalta-se que o desenvolvimento deve ocorrer sem deixar ninguém para trás e, para isso, estratégias específicas no campo das políticas públicas devem ser buscadas para garantir essa vinculação.

Em setembro de 2015, as Nações Unidas adotaram uma nova agenda para o desenvolvimento de 2015 a 2030. Após mais de três anos de discussões, os líderes de governo e do Estado aprovaram, por consenso, o documento: transformando nosso mundo: a Agenda 2030 para desenvolvimento sustentável. A Agenda consiste em uma Declaração, 17 Objetivos do Desenvolvimento sustentável e as 169 metas correspondentes, uma seção sobre meios de implementação e de parcerias globais, e um arcabouço para acompanhamento e revisão.

Os 17 ODS são integrados e indivisíveis, estimulam a ação em cinco áreas consideradas fundamentais para a humanidade nos próximos anos. A área 01 é dedicado as pessoas, área 02 planeta; área 03 prosperidade; área 04 paz; área 05 parcerias.

Desde 2011 que o Estado brasileiro e as Instituições de Ciência, Tecnologia e Inovação trabalham para melhorar o ordenamento jurídico nacional no sentido de estimular à pesquisa, à capacitação tecnológica e a inovação. Na nova economia do conhecimento, a criatividade, inventividade e inovação são os mais novos ativos econômicos e as nações no mundo inteiro estão em busca de gerar ativos de propriedade intelectual e tecnologias, sejam elas, sociais, assistivas, de produção, habilitadoras, ou mesmo estratégica, voltadas para melhorar a condição humana em nossa civilização contemporânea.

A Agenda 2030 e os 17 Objetivos do Desenvolvimento Sustentável, com as suas 169 metas, estão a orientar os Estados filiados as Nações Unidas para o desenvolvimento sustentável. Se os Objetivos do Milênio (ODM) eram voltados só para os Estados, os ODS trouxeram as organizações produtivas (empresas e instituições do terceiro setor) que agora fazem parte do pacto global. Já existem discussões – dentro das Nações Unidas – para que os ODS deixem de ser facultativos e tornarem-se obrigatórios.

Ao contrário do que pensa o senso comum, esta discussão perpassa as discussões dos movimentos sociais e organizações populares no Brasil, atingindo toda a população, especial, grupos vulneráveis. A primeira medida em defesa da cidadania é (in)formar o cidadão de quais são os seus direitos, onde estão esses direitos, como eles podem ser exercidos e a quem recorrer em caso de violação.

Podemos afirmar que a Agenda da CTI integra os ODS em todos os aspectos, em direção ao desenvolvimento sustentável. As maiores dificuldades que temos neste campo é como (in)formar a população destas agendas, permitindo a que todos participem da discussão de sobre quais pilares vamos erguer nossa civilização daqui para frente.

## 5. CONCLUSÃO

A Estratégia Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação brasileira tem como objetivo fazer da ciência, tecnologia e inovação um eixo fundamental para o desenvolvimento sustentável, integrando e imbricando o conhecimento científico, o conhecimento técnico, o conhecimento filosófico e o conhecimento empírico formando uma grande ferramenta para a solução dos grandes desafios da humanidade (BRASIL, 2016).

Por outro lado, as tecnologias prioritárias, sociais e ambientais, são políticas públicas relevantes, voltadas para a inclusão social e produtiva da população brasileira, principalmente, para os grupos vulneráveis, tanto no campo formal, quanto no material (BRASIL, 2021).

O presente estudo intitulado Tecnologias prioritárias, sociais e ambientais como estratégia para o fortalecimento do Sistema Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação (SNCTI) e efetivação dos 17 Objetivos do Desenvolvimento Sustentável/Agenda 2030 (17 ODS) teve como objeto destacar a importância estratégica das tecnologias prioritárias, sociais e ambientais, para o fortalecimento do desenvolvimento nacional, regional e local sustentável, assim como, para a inclusão social e produtiva de populações vulneráveis, como prevê nossa Constituição Federal e marco legal para a Ciência, Tecnologia e Inovação (CTI) .

Tal documento científico foi elaborado pelos(as) pesquisadores(as) integrantes do Comitê de Governança do Centro de Referência em Desenvolvimento e Humanidades da Universidade do Estado da Bahia (CRDH/UNEB), centro de pesquisa multiusuário e transdisciplinar, reconhecido como um centro estratégico de pesquisa, pela Resolução do Conselho Universitário da UNEB (CONSU) nº 1247/2016, e Instituto de Tecnologia Social (ITS), pelas Portarias conjuntas UNEB e

Secretaria de Ciência, Tecnologia e Inovação da Bahia (SECTI) nº 047/2021 e 001/2022, com sede na Ladeira do Carmo, 37, Santo Antônio, Centro Histórico e Antigo da Cidade do Salvador (CHAS), alicerçado por intermédio das pesquisas que estão sendo realizadas sobre o monitoramento do SNCT; Sistema baiano de CTI; tecnologias prioritárias; e tecnologias sociais e ambientais.

A pesquisa estudada levanta a seguinte questão: as tecnologias prioritárias, sociais e ambientais constituem-se numa estratégia para inclusão social e produtiva de populações vulneráveis do Estado da Bahia?

Este estudo, justificou-se pela importância de produção, preservação e difusão de conhecimento nesta área, assim como a socialização, a democratização e a popularização da CTI, através de estudo dessa natureza, considerando o pressuposto de que o primeiro passo para a construção da cidadania, em relação ao indivíduo, e democracia, em relação ao conjunto da sociedade, é informar a(ao) cidadã(ao) quais são seus direitos; onde estão esses direitos; como eles podem ser exercidos; a quem recorrer quando eles são violados.

O objetivo deste artigo é descrever e analisar o que diz a legislação, integrando o arranjo jurídico institucional ao cenário das políticas públicas em nosso estado e aos anseios das redes de prática e movimentos sociais e populares.

É importante frisar que o marco legal de CTI no país e nos estados ainda está se consolidando. Em 2022 e 2023, teremos a formação dos marcos legais municipais e a produção de estudos e material didático sobre este tema, o qual é fundamental para a inclusão dos setores populares nas políticas públicas de CTI do país.

Como resultado temos o mapeamento dos principais instrumentos jurídicos relacionados a esta questão, a análise do conceito e definição dessas tecnologias, bem como propostas para tornar efetivo este sistema.

Entre estes aspectos aqui pontuados é primordial considerarmos duas linhas de raciocínio, sem aqui estabelecer um grau maior ou menor de importância: a primeira consideração está na dimensão das subjetividades dos sujeitos, atravessados, por “barreiras sociais e afetivas” ao passo que estes vivenciam entre eventos de violação e cerceamento dos seus direitos, dado que como resultado percebemos quase sempre o rebaixamento da autoestima, que comumente os impedem de perceber como potenciais contribuintes para as transformações que

conduzam à justiça social, seja pela intervenção individual ou coletiva sobre tais realidades aos quais estejam submetidos.

A segunda consideração repousa na dimensão objetiva e material, em que a posição econômica e cultural desses sujeitos são condicionantes e condicionadas para o acesso ou não a bens e serviços essenciais à produção e à reprodução da vida real. Quem possui um patamar financeiro favorável acaba por usufruir e consumir bens e serviços de qualidade oferecidos pela sociedade, em detrimento dos menos apoderados monetariamente.

Outro aspecto que também nos insta à refletirmos, sem desalinhar com a temática abordada direta ou indiretamente são os determinantes sociais para saúde, seus impactos em questões de segurança pública, pobreza e desigualdade social, isto apenas para citarmos alguns fatores que afetam não somente o desenvolvimento social, mas também econômico pelo que afeta a tomada de decisões e investimentos públicos e empresariais em determinadas áreas ou regiões do país, uma vez que o estabelecimento do poder paralelo, praticado por organizações criminosas que tentam se fortalecer através da construção de vínculos com as diversas comunidades periféricas em extrema pobreza, resultante da ausência de oportunidades materiais e efetivas para que adolescentes e jovens sejam inseridos no mundo do trabalho e renda.

Realidade que leva ao reconhecimento da atuação no tráfico como umas das práticas de trabalho mais degradantes oportunizadas às crianças e adolescentes, conforme a Organização Internacional do Trabalho da Organização das Nações Unidas (OIT/ONU).

De tudo que foi debatido aqui resta a certeza de que a educação é não só um direito humano inalienável, essencial ao exercício de outros direitos humanos, como a principal ferramenta para a construção de uma cultura de respeito à inovação e ao desenvolvimento sustentável. Talvez a educação seja o principal bem público para os Estados neste século considerando a emergência de uma sociedade de aprendizagem na economia do conhecimento. Não podemos nos esquecer a afirmação de que aqueles que estiverem fora dos fluxos de informação e conhecimento, provavelmente, ficarão de fora dos fluxos de trabalho, renda, riqueza e poder.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

### Referências

BAHIA. Lei Especial de Revisão do PPA 2020-2023 - Lei Nº 14.289 de 07/01/2021. **seplan.ba.gov.br**, 2020. Disponível em:

<<http://www.seplan.ba.gov.br/modules/conteudo/conteudo.php?conteudo=30>>.

Acesso em: 06 outubro 2021.

BAHIA. LEI Nº 14.315, DE 17 DE JUNHO DE 2021 que Dispõe sobre estímulos ao desenvolvimento científico, à pesquisa, à capacitação científica e tecnológica e à inovação do sistema produtivo no Estado, altera a LEI nº 9.433, de 01 de março de 2005, e a LEI nº 6.403. **Leis estaduais**, 2021. Disponível em:

<<https://leisestaduais.com.br/ba/lei-ordinaria-n-14315-2021-bahia-dispoe-sobre-estimos-ao-desenvolvimento-cientifico-a-pesquisa-a-capacitacao-cientifica-e-tecnologica-e-a-inovacao-do-sistema-produtivo-no-estado-altera-a-lei-n-9433-de-01-de-marco-de-2005->>. Acesso em: 25 Julho 2021.

BRASIL. **Estratégia Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação - ENCTI 2016 a 2022**. Brasília : MCTI, 2016.

BRASIL. **Constituição Federal de 1988**. Brasília: Presidência da República | Congresso Nacional, 2020.

BRASIL. PORTARIA MCTI Nº 5.109, DE 16 DE Agosto DE 2021. **MCTI**, 2021. Disponível em: <<https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-mcti-n-5.109-de-16-de-agosto-de-2021-338589059>>. Acesso em: 21 Abril 2022.

ETZKOWITZ, H.; ZHOU, C. Hélice Tríplice: inovação e empreendedorismo universidade - indústria-governo. **Estudos Avançados**, Brasília, v. 31, p. 23-48, 2017.

ITS BRASIL. [itsbrasil.org.br](http://itsbrasil.org.br). **Instituto de Tecnologia Social**, 2020. Disponível em: <<http://itsbrasil.org.br/>>. Acesso em: 16 Dezembro 2020.

ODS BRASIL. [odsbrasil.gov.br](http://odsbrasil.gov.br). **ODS Brasil**, 2020. Disponível em: <<https://odsbrasil.gov.br/>>. Acesso em: 24 Dezembro 2020.

**Capítulo 5**  
**CONSÓRCIOS PÚBLICOS E PRODUÇÃO DE**  
**POLÍTICAS PÚBLICAS: A EXPERIÊNCIA DE**  
**COOPERAÇÃO INTERMUNICIPAL NA EUROPA E**  
**NOS ESTADOS UNIDOS**

*Alexsandro Brito*  
*Francisco Mascarenhas Jr*  
*Jadson Pessoa*

# CONSÓRCIOS PÚBLICOS E PRODUÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS: A EXPERIÊNCIA DE COOPERAÇÃO INTERMUNICIPAL NA EUROPA E NOS ESTADOS UNIDOS

**Alexsandro Brito**

*Professor do Departamento de Economia (DECON) e do  
Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Socioeconômico  
(PPGDSE)  
da Universidade Federal do Maranhão – UFMA  
as.brito@ufma.br*

**Francisco Mascarenhas Jr**

*Mestre em Desenvolvimento Econômico pelo Instituto de Economia da  
Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP).  
Economista pela Universidade Federal do Maranhão – UFMA  
junior Mascarenhas94@gmail.com*

**Jadson Pessoa**

*Professor do Departamento de Economia (DECON)  
da Universidade Federal do Maranhão – UFMA  
jadson.pessoa@ufma.br*

## RESUMO

A prática de consórcios públicos é recorrente em vários países da Europa, tradicionalmente com modelos de gestão descentralizada, embora com matizes diferentes. Há experiências importantes também nos Estados Unidos. Assim, o objetivo deste artigo é apresentar alguns aspectos nodais que marcam as experiências de consorciamento intermunicipais na Europa, Estados Unidos. Apresenta-se cada caso, mesmo que rapidamente, apontando as principais contribuições produzidas pela cooperação, bem como os principais gargalos que impedem a produção cooperada de políticas públicas e que obstruem a dinâmica de consorciamento.

**Palavras-chave:** Consórcio Públicos, Políticas Públicas; Espanha; Suíça; Estados Unidos.

## ABSTRACT

The practice of public consortiums is recurrent in several European countries, traditionally with decentralized management models, although with different nuances. There are also important experiences in the United States. Thus, this article aims to present some nodal aspects that mark the experiences of inter-municipal consortiums in Europe and the United States. Each case is presented, even if briefly, pointing out the main contributions produced by cooperation and the main bottlenecks that hinder the cooperative production of public policies and obstruct the consortia dynamics.

**Keywords:** Public Consulting, Public Policy; Spain; Switzerland; United States.

## 1. INTRODUÇÃO

O objetivo deste artigo é apresentar alguns aspectos nodais que marcam as experiências de consorciamento intermunicipais na Europa, Estados Unidos, bem como algumas linhas mais gerais de abordagem no tocante às análises de consórcios públicos intermunicipais na América Latina.

A experiência europeia no tocante à cooperação intermunicipal é particularmente relevante pela especificidade do território europeu com um número grande de cidades com reduzido número de habitantes. Além disso, o próprio processo de integração europeia tornou a prática de cooperação intermunicipal ainda mais importante. Essa integração teria favorecido as possibilidades das práticas de consorciamento intermunicipal focando as economias de escala e de escopo proporcionadas por esses arranjos.

Hulst e Monfort (2007 apud PRATES, 2010b) analisando a experiência de oito países europeus (Alemanha, França, Itália, Finlândia, Bélgica, Espanha, Reino Unido e Holanda) inferem que os consórcios intermunicipais na Europa podem ser entendidos a partir da relação entre o governo local com governos superiores e com a iniciativa privada local ou a partir da relação entre o governo local e o setor privado dependente da ação pública local, esses dois tipos de relação vão depender da estrutura e cultura política de cada país.

De qualquer maneira, Prates (2010a) salienta que quer seja entre agentes públicos, quer seja entre agentes públicos e privados a parceria entre os governos locais e os governos centrais se constitui na forma mais recomendada no provimento de serviços públicos locais. Isso quer dizer que os consórcios intermunicipais se destinam, em sua maioria, à prestação de serviços públicos. Esses serviços,

prestados por essas parcerias, são realizados sob uma base institucional bastante sólida, regida por acordos formais de cooperação, através de contratos de prestação de serviços ou organização permanente (HULST; MONFORT, 2007 apud PRATES, 2010a).

No tocante aos aspectos políticos esses autores observam que quanto à capacidade de decisão algumas experiências acabam transferindo o poder de decisão a órgãos regionais legalmente estabelecidos, enquanto outras a alguma outra autoridade estabelecida em comum acordo pelos entes consorciados. Há ainda outro aspecto de natureza política, a questão da representação política e da responsabilização. Os autores apontam que há dificuldades em se estabelecer eleições diretas para os representantes junto aos consórcios constituídos, sobretudo pelo receio dos governos locais em se estabelecer órgãos suprarregionais superiores aos governos locais, implicando numa indefinição na representação política junto aos consórcios.

De acordo com Jouve e Lefevre (2007), a ordem política europeia tem experimentado, nos últimos vinte anos, profundas mudanças, dada a aceleração do processo de integração europeia. Assim, praticamente todos os Estados da Europa Ocidental têm mudado suas estruturas internas, transferindo maiores responsabilidades políticas e administrativas às comunidades locais e regionais. Contudo, afirmam que essas mudanças não têm sido neutras e, em grande parte, as reformas que perseguem a consolidação da democracia local o fazem num contexto de reforço da hegemonia neoliberal.

De acordo com esses autores, essas transformações que vêm ocorrendo nas últimas duas décadas têm posto em jogo três processos principais: a criação de autoridades políticas que cubram o território metropolitano, a abertura no nível de tomada de decisão até a população e coprodução de políticas públicas junto à sociedade civil.

Segundo os autores em tela, na década de 1960 as reformas se basearam em fazer coincidir os territórios institucionais com os territórios funcionais, resultantes do crescimento econômico e urbano. Na década de 80 a lógica era outra, baseava-se na necessidade de regulação das aglomerações. À época tinha-se um grande processo de fragmentação municipal (França, Espanha e Itália) que puseram freio à competitividade das regiões, daí a necessidade de reformar as áreas metropolitanas. As principais reformas empreendidas (Itália e Países Baixos) fracassaram. Em geral,

as reformas não deram certo por várias razões que vão desde a falta de incentivos estatais até a rejeição pela sociedade civil. Os casos de sucesso devem ser atribuídos às expectativas da sociedade civil a favor de novas instituições metropolitanas (Londres e Stuttgart) e ao papel chave desempenhado pelo Estado (Portugal e França). Ademais as instituições metropolitanas tornaram-se pouco numerosas e pouco poderosas.

Na tentativa também de coproduzir políticas públicas, as reformas têm permitido a criação de estruturas mais flexíveis e menos institucionais no intuito de desenvolver respostas às crises socioeconômicas. Dependendo do país, estas estruturas foram criadas bem informalmente e com uma base voluntária ou impostas por lei.

Estas reformas se caracterizaram pelo fim das reformas do tipo *top-down* e a criação de estruturas governamentais de duplo nível (municípios e instituições metropolitanas) e também pela mudança na lógica das instituições criadas que não se prendem unicamente em produzir e aproveitar as economias de escalas, mas integrar estas instituições metropolitanas em políticas de competitividade econômica.

As dinâmicas institucionais das áreas metropolitanas colocadas em marcha pela grande maioria dos Estados europeus durante os anos 1980 e 1990 também são muito diferentes das empreendidas nos períodos anteriores, quando as políticas de bem-estar se dirigiam a uma “taylorização do espaço” por meio de políticas uniformes para o território inteiro. Agora, segundo os autores, as políticas buscam soluções adaptadas aos efeitos locais e, por isso, o Estado não mais determina seu território inteiro baseado em uma lógica institucional única, mas proporciona aos atores metropolitanos uma capacidade maior de organizar-se e de construir seu próprio marco de trabalho para interação, mediante o estabelecimento de estruturas governamentais que se unem aos atores públicos e aos representantes da sociedade civil.

Isso tem sido resultado da produção de reformas com o objetivo de acercar ao poder local ao cidadão em particular, de acesso à esfera de tomada de decisões, através do processo de descentralização, mas esta tem sido acusada de não ser tão democrática por manter e inclusive ampliar a distância entre o poder político e os cidadãos (JOUVE; LEFEVRE, 2007).

Essas reformas encampam um tipo particular de relações sociais que são mais ou menos aceitas pela sociedade civil, entre os interesses dos atores econômicos e

os interesses da sociedade civil como um todo. Como resultado tem-se a competição econômica entre cidades e territórios como o princípio que guia qualquer política pública. Segundo os autores,

[...] una de las principales innovaciones de los años noventa, fue la institucionalización de la sociedad con actores privados, haciéndola visible en el espacio político local e incluso presentándola como el objetivo final a conseguir, como un elemento positivo en sí mismo para todos los habitantes (JOUVE; LEFEVRE, 2007, p. 126).

Nesse contexto as estruturas de participação da sociedade civil acabam por trazer vantagens aos empresários e representantes de negócios, alguns dos quais dominam estas estruturas. Assim, a dinâmica de criação e participação dessas novas institucionalidades no afã de enfrentar a fragmentação municipal e organizar o território, também obedece à lógica de estabelecer uma agenda neoliberal e uma competição econômica entre os territórios e regiões.

Os autores concluem que é evidente que a influência das cidades tem sido claramente reforçada e que o controle dos Estados tem diminuído sobre a sociedade, contudo a dinâmica política que têm experimentado as cidades não tem levado a uma transformação real da ordem política, que está assentada sobre funcionários eleitos e um modo elitista de regulação que dá importância aos atores econômicos em distintos graus dependendo da cidade. Ainda mais, ressaltam que este processo é montado no paradigma da competição internacional e na competitividade econômica das áreas metropolitanas, contudo ressaltam que “los sostienen deben también tomar el proceso de metropolización seriamente y estructurarse, como actores privados, en la escala metropolitana” (JOUVE; LEFEVRE, 2007, p. 148).

Vale ressaltar que muitas regiões, mesmo que lentamente, tem experimentado o desenvolvimento de várias formas de esforços de cooperação voluntária para tratar de problemas regionais. Nesse entendimento é que os consórcios intermunicipais aparecem como um arranjo com grande capacidade resolutiva.

A breve análise empreendida até aqui, destaca aspectos relevantes da experiência de cooperação intermunicipal na Europa e Estados Unidos. Assim, além desta introdução, este artigo está dividido em mais duas seções: a primeira destaca os aspectos mais importantes das experiências de consorciamento no plano internacional, enfatizando os casos da Espanha e Suíça, no nível europeu. A seção seguinte apresentamos a experiência dos Estados Unidos dentro desse plano de

experiências internacionais; a última seção apresenta as considerações finais a título de conclusão.

## 2. O CASOS DA ESPANHA E DA SUÍÇA

Fernandez (2007) analisa do ponto de vista jurídico, as fórmulas de colaboração e cooperação municipais na Espanha. Observa de início que a colaboração e cooperação para o pleno desenvolvimento das competências e serviços que são próprios dos municípios não é apenas uma simples opção municipal, mas um mandato constitucional e legal cujo fim é garantir uma boa administração.

Segundo o autor, a Espanha é integrada por uma variedade de tipologias de entidades locais normativamente previstas pelo ordenamento espanhol desde 1812. Atualmente a legislação espanhola prevê a criação de outros entes de natureza supramunicipal que identificam como entes locais não territoriais e também entes de natureza associativa, como os consórcios e os agrupamentos de municípios, o que, segundo o autor, garante uma notável diversidade institucional à administração local.

Da mesma forma como no Brasil, o ordenamento espanhol possibilita, também, que a cooperação e a colaboração institucionais se façam por meio de planos ou programas, sem necessariamente a criação de entes supramunicipais, contudo não gozam de estabilidade temporal e institucional.

Entre as entidades supramunicipais locais previstas no ordenamento espanhol, destacam-se: a **província**, entidade local determinada pelo agrupamento de municípios, com personalidade jurídica própria, cuja competência principal é assegurar a prestação integral e adequada na totalidade do território provincial dos serviços de competência municipal, os limites da província só poderão ser alterados mediante uma lei orgânica; a **comarca**, agrupamento de municípios, cujas características determinem interesses comuns que exigem uma gestão própria ou demandem a prestação de serviço de dito âmbito, a iniciativa de sua criação poderá partir dos próprios municípios interessados.

Além disso, sua criação não supõe a perda da competência dos municípios de prestar os serviços típicos nem privá-los de intervenção nas matérias municipais típicas; as **mancomunidades intermunicipais**, associação de municípios para execução de obras e serviços determinados de sua competência, é a associação com maior tradição no direito espanhol, é caracterizada por sua natureza associativa, caráter voluntário e realização de seus fins e atribuições; as **áreas metropolitanas**,

conjunto formado pelo tecido urbano da cidade e de sua área suburbana, que alcança as populações próximas, afetadas pela influência daquelas; os **consórcios**, associação com outras administrações públicas locais ou com entidades privadas sem fins lucrativos que persigam interesses públicos, concorrentes com as administrações públicas.

A partir destas tipologias Fernandez (2007) considera que: a) a diversidade de fórmulas associativas põe em destaque a preocupação do legislador em solucionar o problema da insuficiência municipal; b) a maior parte das soluções são sobrepostas e incompatíveis; c) a maior parte das soluções propostas não difere, no substancial, das previstas ao longo da história espanhola, o que põe em relevo as limitações desse modelo nos últimos 25 anos.

Particularmente quanto aos consórcios, Gutierrez, Fernandez e Nevado (2007) identificam os consórcios como a forma de cooperação com características inovadoras e flexíveis para fazer frente à gestão de serviços públicos tanto de alcance intermunicipal como provincial, além de possibilitar aberturas a novos atores sociais.

No tocante às comarcas apontam que são definidas em lei e há regiões onde são mais desenvolvidas, chegando a terem competência em 18 matérias diferentes, mas, em geral, elas têm competência na ordenação do território e urbanismo, meio ambiente, turismo, recursos hídricos e transportes, além de ser muito comum sua articulação com os consórcios.

Na Espanha, os consórcios surgem a partir de iniciativas pioneiras de abastecimento d'água na década de 1960 porém, o boom dessas iniciativas ocorre na década de 1990. A área de maior incidência dos consórcios é o tratamento de resíduos sólidos, abastecimento d'água, desenvolvimento rural, proteção e conservação do meio ambiente e promoção do turismo. Mas, segundo os autores, isso não quer dizer que os consórcios sejam apenas para serviços específicos, há consórcios até de serviços sociais e culturais.

Na verdade, no caso espanhol não há uma homogeneidade quanto aos fins que perseguem os consórcios. Talvez porque sua grande utilização parece ser decorrente do fato de se constituírem como espaços de participação diversos, agremiando administrações públicas, associações, sindicatos, entidades privadas, arranjos públicos institucionais, e outras organizações, quer sejam públicas, quer sejam privadas.

Para os autores os consórcios vêm se consolidando na Espanha como iniciativas inovadoras pelo fato de conceberem o desenvolvimento territorial a partir da participação da população local e da introdução de estratégias concretas para o alcance dos objetivos comuns.

De acordo com a análise que faz Fernandez (2007), as províncias espanholas têm escassa funcionalidade como ente encarregado de dar satisfação às necessidades municipais. A essa incapacidade soma-se a instrumentalização político-partidária que fazem dela. Ademais, parece que esse modelo não tem sido adequado para resolver a tensão centro-periferia que tem condicionado o desenvolvimento do debate territorial na Espanha.

Tudo isso tem gerado o que o autor chama de uma **inflação institucional**, em função do descrédito de algumas instituições supramunicipais, como as províncias, que não resolvem os problemas para as quais foram criadas e dificultam a articulação de uma política local própria dentro de seu âmbito territorial. O autor afirma que esse modelo em nenhum caso serve para representar adequadamente, nem os interesses dos vizinhos nem dos municípios que integram a província.

Além disso, essa análise não se aplica apenas às províncias, de certa forma uma grande parte das institucionalidades supramunicipais acumulam um enorme déficit de funcionalidade, seja em função dos limites de atuação, ou em função da sobreposição de competências com outras institucionalidades, a instrumentalização partidária de grupos políticos locais, os conflitos de interesses inerentes a essas institucionalidades, a grande dependência financeira e administrativa das Comunidades Autônomas ou de outros entes supramunicipais, no caso das mancomunidades intermunicipais, etc.

O caso das áreas metropolitanas também não tem logrado acomodações satisfatórias. Segundo informações de Fernandez (2007) as áreas metropolitanas fracassaram em razão de grande parte das áreas de sua atuação não serem de competência exclusiva dos municípios (sobreposição de competências). Nesses casos torna-se extremamente difícil desenvolver políticas próprias e independentes quando as competências não são exclusivas.

No meio dessa *inflação institucional*, os consórcios aparecem como a única institucionalidade supramunicipal que vem apresentando êxito, talvez por tratar-se de um ente muito adaptável a realidade de um governo multinível, em função de sua horizontalidade e verticalidade e também de sua transversalidade.

Fernandez (2007) observa que o relativo fracasso dos modelos de cooperação de natureza horizontal como forma de solucionar o problema municipal tem provocado, em grande medida, a necessidade de abordar uma reforma integral do espaço local e, em consequência, dos textos legais que lhe servem de base. Por outro lado, o autor destaca, também, a necessidade de busca de uma articulação adequada do espaço supramunicipal.

O relevante nessa análise é, de fato, a evidência, posta pelo autor, de que as diversas fórmulas institucionais que o ordenamento jurídico espanhol tem previsto para solucionar o problema da fragmentação municipal não têm dado os frutos esperados, e que alguns aspectos devem ser considerados ao tentar resolvê-las: a) não cabem soluções taumatúrgicas gerais para todo o Estado, porque a realidade municipal é excepcionalmente diversa; b) as soluções só podem vir das mãos das comunidades; c) a manutenção de formas tradicionais, neste caso como a província, que não tem servido para descentralização é excessiva no contexto do novo modelo autônomo; d) o problema de se admitir uma concepção uniforme da autonomia municipal pode levar à atribuição de competências similares a municípios com capacidades e dimensões bem diferentes; por fim, e) as soluções devem ser funcionais e concretas e não gerais e estruturantes. Nesse aspecto a via consorcial parece ser o modelo mais adequado de gestão de serviços públicos (FERNANDEZ, 2007).

O trabalho de Collantes (2006) analisa o avanço da colaboração internacional de alguns municípios da região de Bidasoa (Espanha) com a criação do consórcio internacional de Bidasoa-Txingudi.

De acordo com este autor, as iniciativas de cooperação na Europa, como os consórcios públicos, podem ser apreendidas, também, a partir da crise econômica internacional da década de 80, da nova lógica de industrialização, difusa e descentralizada, em países de estruturas industriais maduras e do processo de integração europeia.

No caso específico do Consórcio de Bidasoa-Txingudi, o autor observa que o consórcio intermunicipal internacional foi formado em função do contexto internacional, em especial, no período mais recente da integração da Espanha à comunidade europeia. Essa integração teve como consequência o desaparecimento das atividades aduaneiras (dada a liberalização das transações econômicas e a criação de um mercado comum) nos municípios circunscritos na área do Rio Bidasoa,

os municípios de Irun, Hondarrabia (lado espanhol) e Hendaia (lado francês). Essas atividades constituíam-se no motor principal da atividade econômica destes municípios, aliás, em todas aquelas localidades e territórios que se haviam desenvolvido em torno das atividades alfandegárias, característico de todas as regiões fronteiriças desse território.

A nova situação os leva a engendrar uma readequação da atividade. Segundo Collantes (2006, p. 2):

La necesidad de responder ante la situación originada lleva a las diferentes entidades públicas a poner en marcha programas específicos dirigidos a reorientar la actividad de estas zonas. Se suceden iniciativas europeas, estatales y regionales pero son las instituciones locales, los ayuntamientos, los que comienzan a dirigir esfuerzos económicos y organizativos en la consecución del objetivo perseguido, el desarrollo de la bahía de Txingudi.

Essa cooperação começa no início dos anos 1990 com a criação de agências de desenvolvimento regionais, municipais e planos estratégicos regionais que desenvolvem o planejamento no conceito do território como agente de transformação social, deixando de ser apenas um cenário onde ocorrem as atividades. Nesta concepção de espaço econômico, as agências focam no conjunto de recursos econômicos, humanos, culturais e institucionais que dispõe a comunidade territorial e na cooperação entre os agentes econômicos. Passa-se então, à cooperação público-privada como estratégia de desenvolvimento econômico regional, focada, em especial, na redução da taxa de desemprego.

A ideia de consórcio intermunicipal transnacional não é nova, o autor observa inúmeros casos de precedentes históricos dessa natureza, protocolos, acordos, associações, cujos objetivos eram os mais variados: revalorização do patrimônio cultural, regulação das relações fronteiriças entre coletividades territoriais, de informação de políticas econômicas e sociais. Contudo, é no consórcio que a cooperação adquire um peso específico cujo impacto se percebe no cotidiano local, deixando de ser a cooperação uma mera colaboração.

O consórcio nasce com o objetivo de fomentar um desenvolvimento econômico comum impulsionando ações e estudos que possam valorizar a região. É produto não apenas das vontades dos municípios, mas também da política da União Europeia de fomentar a cooperação e o desenvolvimento das zonas fronteiriças. Nesse sentido o consórcio passa a ser um elemento chave para o funcionamento e planejamento da

conurbação de Bidasoa, por meio de ações em vários campos, como comunicação, urbanismo e infraestrutura; turismo, desporto, cultura e informação cidadã.

Cabe, contudo ressaltar, que o desenvolvimento da cooperação é antecedido historicamente por várias experiências de colaboração para suplantar problemas comuns da região, o consórcio, portanto, deve ser compreendido, nessa experiência, como uma etapa ulterior das várias experiências de colaboração e cooperação promovidas pela própria União Europeia.

O consórcio tem algumas especificidades que as outras experiências não tiveram, como o impacto no cotidiano local, ao transladar o foco de atuação para as áreas cultural e social. Mas há também, segundo o autor, obstáculos, como a necessidade de superar a mera colaboração em determinadas ações; a necessidade de se passar mais efetivamente para planejar o desenvolvimento da região; o obstáculo jurídico-administrativo, dada a configuração de administração pública extraordinária, formada por municípios de Estados e legislações diferentes; a grande dependência e sua estreita vinculação administrativa com a Agência de Desenvolvimento Adebisa (Agencia de Desarrollo del Bidasoa S/A), o que acaba influenciando na sua capacidade de coordenação; a dificuldade em atuar em campos mais complexos como os de áreas estratégicas, como desenvolvimento econômico, focando principalmente em atividades de desporto e ligadas à educação; à excessiva dependência dos aportes financeiros externos, entre outros.

Segundo Soguel (2007), a cooperação intermunicipal na Suíça vem de longas datas e sempre esteve relacionada com a provisão de serviços públicos. Desde meados do século XIX, os municípios pequenos já se associavam para provisão de serviços locais específicos. Um dado que mostra essa importância é dado pelo autor ao fazer referência a estudos que concluíram que entre 1998 a 2005 houve um crescimento de 68% nos municípios que mantinham alguma cooperação intermunicipal. Grande parte desses municípios era de grande porte e atuava na provisão de serviços específicos, como proteção contra incêndio, tratamento de resíduos sólidos, provisão de água e assistência sanitária.

A Suíça tem como característica marcante o grande senso democrático. É imbuído nesse espírito democrático que, segundo o autor em tela, a cooperação intermunicipal vem se construindo. Na verdade, a preocupação central não é a mera provisão dos serviços públicos, mas melhorar a sensibilidade e responsabilidade dos políticos e burocratas através de uma organização de governo mais democrática e

participativa. Nesse intuito, ao contrário de outras experiências hodiernas sobre cooperação intermunicipal, a intermunicipalidade tem implicado na Suíça uma poderosa tendência à fusão (*amalgamiento*, SOGUEL, 2007) entre os municípios, como alternativa à fragmentação local.

O que também tem motivado, parcialmente, essa tendência são os incentivos financeiros promovidos pelos Estados. Na Suíça, a provisão dos serviços públicos é delegada ou descentralizada até o nível inferior (local). Contudo, como os municípios são pequenos para os padrões internacionais, há dificuldades de provisão dos serviços públicos em função da escala desses municípios.

Essa tendência também é uma reforma na organização federativa suíça e, como nos informa o autor em referência, a fusão dos municípios é vista como uma alternativa melhor que a dos consórcios ou de outros arranjos intermunicipais, ou mesmo de parcerias público-privadas: embora a cooperação intermunicipal represente uma alternativa melhor do que os acordos público-privados, uma vez que não se perde o controle da organização da produção, por outro lado, os arranjos intermunicipais implicariam numa perda de controle democrático, os cidadãos ficariam com pouca influência nos serviços públicos locais e assim a responsabilidade democrática tornar-se-ia menor. Já na fusão entre os municípios, e na constituição de uma comunidade ou uma cidade maior, haveria uma responsabilidade democrática melhor que a dos arranjos de cooperação intermunicipal, já que não haveria separação entre a jurisdição de compra e de prestação de serviços

### **3. O CASO DOS ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA**

De acordo com Warner (2007), a cooperação intermunicipal é a terceira (depois da provisão pública e da privatização) geração de formas de provisão de serviços públicos de municípios nos EUA. A cooperação intermunicipal tem sido a forma de produzir economias de escala, manter o controle público dos serviços e a identidade local do município. Nos EUA a cooperação ocorre especialmente em município com população menor que 50.000 pessoas.

Em geral, há uma escala de cooperação dos serviços que vai do mais comum e informal ao mais incomum e formal. Haveria, portanto, os: a) Acordos de Assistência Mútua, que é a forma mais comum de cooperação, são informais e especialmente comuns em obras públicas para dividir maquinário e prestar serviços de emergência; as b) Mancomunidades, que são conselhos de governos ou colaborações de

municípios para discutir assuntos de desenvolvimento regional e colaborar para assegurar serviços de transporte, promover o desenvolvimento econômico ou solucionar problemas de manejo ambiental; são informais e baseados na cooperação dos eleitos ou dos representantes municipais que participam; há também a c) produção conjunta, através de contratos, que ocorre quando municípios estabelecem contratos para produção conjunta, geralmente em decorrência de possuírem a mesma fonte de abastecimento d'água; há ainda o d) contrato intergovernamental, uma forma muito comum quando um município contrata outro para produzir determinado serviço e, portanto, deixa de produzi-lo por si mesmo.

Há nesses casos uma especialização em um serviço pois um determinado município tem mais capacidade de executá-lo do que outro; além desses, há também o e) distrito especial, que é uma cooperação formal onde os municípios que já haviam cooperado na produção de serviços decidem fazer um governo especial, um distrito especial (muito comum na área da educação). Esse arranjo tem o poder de impor tributos e a maioria (91%) tem função singular, técnica, para produzir um determinado serviço; por último há a f) consolidação administrativa, que é um arranjo pouco comum, ocorre em nível metropolitano e pode ser uma comarca com poder para produzir serviços para os municípios dentro de suas fronteiras. Pode ser também uma consolidação de comarcas em nível metropolitano.

Nos EUA a cooperação intergovernamental ocorre mediante contratos para produção de serviços públicos entre municípios e comarcas. A cooperação também é produto da fragmentação política do território que acaba sofrendo dificuldades de coordenação em nível metropolitano e debilidade de escala para provisão de serviços públicos. Há mais de 39.000 municípios, destes, 22.000, a grande maioria, tem menos de 2.500 habitantes.

A cooperação oferece uma alternativa à privatização que é o controle comunitário dos serviços, além dos ganhos de escala. No caso americano, a cooperação é mais comum em serviços pessoais, saúde, cultura e artes, enquanto a privatização é mais comum em obras públicas, transportes e serviços de funções administrativas. O autor ressalta, também, que muitas cooperações não são registradas porque são informais e, portanto, não aparecem nas pesquisas oficiais.

O debate nos USA quanto às formas de cooperação nas zonas metropolitanas resume-se ao fato de que seja possível a cooperação voluntária suficiente para alcançar eficiência e equidades na gestão dos serviços municipais. Há os adeptos à

*Public Choice* que preferem a fragmentação governamental e os adeptos da consolidação administrativa de municípios. Os primeiros preferem a cooperação a fim de usufruir das economias de escala entre municípios sem que exista um governo singular a nível regional e garantir a especificidade dos municípios, os segundos têm sugerido o agrupamento compulsório dos municípios em governos consolidados, julgando necessário para alcançar as economias de escala, eficiência e equidade.

No caso das zonas rurais a tradição em cooperação é bem larga e tem-se passado de formas de cooperação mais informais até as mais formais como os contratos e distritos governamentais. Grande parte da motivação para cooperação nessas zonas, segundo o autor, tem sido a necessidade de unirem-se para evitar a perda de serviços que não seriam possíveis ao nível municipal.

O autor ressalta, contudo, alguns desafios que estão ligados ao risco de perda de democracia e transparência: a maioria dos técnicos está isolada das necessidades dos cidadãos e o sistema não gera responsabilidade política; além disso, os diretores não se submetem a um processo de aprovação pública; e há o risco de perder a diversidade e singularidade dos serviços locais, razão pela qual as formas de cooperação não têm sido pautadas na consolidação dos municípios nos últimos 50 anos; e há também o risco da perda de participação, principalmente se a organização está isolada da vigilância política.

O autor também chama atenção para o fato de que as formas de cooperação nos EUA ainda são específicas na provisão de um determinado bem, sendo necessário tratar de funções múltiplas e estarem baseadas, como visto acima, num sistema democrático. Logo, uma forma de governo regional e multifuncional parece ser necessária para adensar as relações de cooperação, nesse caso.

#### **4. CONCLUSÃO**

A comparação entre as experiências apresentadas aqui suscita alguns aspectos importantes: o primeiro é que, ao contrário do caso argentino, as experiências europeias são incentivadas pelos governos centrais, principalmente porque podem garantir uma oferta mínima na provisão de serviços públicos, aprimorar a gestão das regiões metropolitanas e melhorar a gestão dos recursos públicos. No caso europeu a parceria entre os governos locais e os governos centrais se constitui na forma mais recomendada no provimento de serviços públicos locais. Talvez essa diferença ajude a entender porque, no caso argentino, os consórcios, em geral,

apresentam grandes dificuldades em serem reconhecidos como interlocutores dos municípios.

No caso argentino, essas experiências caracterizam-se por serem relativamente recentes, pouco frequentes e ainda sem uma representação adequada na agenda pública local. Embora, já houvesse previsão legal, no ordenamento jurídico argentino, para consorciamento desde meados do século passado, é somente nos anos noventa que essas experiências começam a ganhar relevo. Embora também sejam, em grande medida, produto das demandas históricas pela ampliação do espaço público, algumas experiências continuam sendo marcadas pela reprodução de antigas práticas que norteiam a lógica político-administrativa da gestão dos arranjos de consorciamento.

As experiências também apresentam similitudes na motivação que impele os surgimentos desses arranjos. Há uma convergência de natureza distinta: por um lado a onda neoliberal que varreu os anos noventa promove a mudança do papel do Estado e coloca na agenda pública o processo de Reforma Administrativa, cujas implicações resvalam na necessidade de transferência de responsabilidade para os municípios; por outro lado, as novas demandas postas nas agendas locais e a necessidade de democratização, participação e transparências das políticas públicas, abrem espaço, para o surgimento de novas institucionalidades como os consórcios públicos.

Nesse contexto as estruturas de participação da sociedade civil acabam por trazer vantagens aos empresários e representantes de negócios, alguns dos quais dominam estas estruturas. Assim, a dinâmica de criação e participação dessas novas institucionalidades no afã de enfrentar a fragmentação municipal e organizar o território, também obedece à lógica de estabelecer uma agenda neoliberal e uma competição econômica entre os territórios e regiões.

Nesse aspecto, reside ainda o principal desafio desses consórcios: promover o fortalecimento das capacidades locais. O que exige o encadeamento de três eixos: no plano econômico, oportunizar trabalho e renda; no plano sociocultural, favorecer a inclusão e desenvolver o sentimento de identidade, e no plano político, ampliar o espaço público, propiciando a participação e a construção cidadã das políticas.

## 5. REFERÊNCIAS

ALTSCHULER, Bárbara. **El asociativismo municipal como estrategia para e Desarrollo económico local en la Argentina**. V Seminario Nacional de la red de

centros acadêmicos para el estudio de gobiernos locales.10 de outubro de 2003. Argentina, 2003.

CACERES, Pamela del Valle. La articulación política en los procesos asociativos intermunicipales: alcances y limitaciones. X Congreso Internacional del CLAD sobre Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santiago, Chile, 2005.

CHOCONI, Silvia Alicia. El caso de los consórcios productivos en la Provincia de Buenos Aires – Argentina. Problemas de Desarrollo. Revista Latino Americana de Economía. Vol. 34, num. 135, X-XII, 2003.

COLLANTES, Juan Cruz Alberdi. La cooperacion municipal em el Bidasoa: de la accion local al consorcio internacional. Espanha, Lurralde: Investigación y espacio, n. 29, 2006, p. 87 a 113.

COPADE. **El Asociativismo Municipal dentro del MERCOSUR**. Estudio de casos. Governo de La Provincia del Neuquen/COPADE, Neuquem, Argentina, 2009.

CRAVACUORE, Daniel Alberto. **La gestión de consórcios intermunicipales en la provincia de Buenos Aires**: análisis de caso. Santo Domingo, Rep. Dominicana, 2000. (V Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de La Adminsitración Pública). p. 1 a 12.

FERNANDEZ, Antonio Xavier Ferreira. **Uma aproximación a las fórmulas de colaboración y cooperación municipal em España**. In.: Fundear. Innovaciones em Política Territorial: Comarcas y otras experiências internacionales de cooperación intermunicipal. Fundación Economía Aragone – Fundear, Espanha, Zaragoza, 2007, p. 167-186.

GUTIERREZ, Fermin Rodríguez; FERNANDEZ, Rafael Menendez; NEVADO, Adrian Cadenas. Comarcas, Consorcios y otras experiências innovadoras de cooperación territorial em España. In.: Fundear. Innovaciones em Política Territorial: Comarcas y otras experiências internacionales de cooperación intermunicipal. Fundación Economía Aragone – Fundear, Zaragoza, 2007.

JOUBE, Bernard; LEFEVRE, Christian. **La organización del gobierno en areas metropolitanas europeas**. In.: Fundear. Innovaciones em Política Territorial: Comarcas y otras experiências internacionales de cooperación intermunicipal. Fundación Economía Aragone – Fundear, Espanha, Zaragoza, 2007, p. 121-128.

PRATES, Angelo. Articulação intergovernamental: o caso dos consórcios públicos intermunicipais no Brasil. In: I Confereência Nacional de Políticas Públicas contra a Pobreza e a Desigualdade, Natal – RN, 2010a (Anais).

PRATES, Angelo. Os consórcios públicos municipais no Brasil e a experiência européia: alguns apontamentos para o desenvolvimento local. In: III Congresso CONSAD de Gestão Pública, 2010, Brasília. III Consad de Gestão Pública, 2010b

SOGUEL, Nils C. La cooperación intermunicipal em Suiza y la tendência hacia el amalgamiento. In.: Varios Autores. Innovaciones em Política Territorial: Comarcas y

otras experiencias internacionales de cooperación intermunicipal. Fundación Economía Aragone – Fundear, Zaragoza, 2007.

WARNER, Mildred E. **Razones y bases de la Cooperación Intermunicipal em los EEUU.** In.: Fundear. **Innovaciones em Política Territorial:** Comarcas y otras experiencias internacionales de cooperación intermunicipal. Fundación Economía Aragone – Fundear, Espanha, Zaragoza, 2007, p. 147-165.

## **Capítulo 6**

# **CRISE SANITÁRIA, SAÚDE PÚBLICA E ASSINCRONIA NO FEDERALISMO COOPERATIVO: A GOVERNANÇA PÚBLICA COMO SOLUÇÃO PARA PROBLEMAS DO ESTADO CONTEMPORÂNEO**

*Dionata Luis Holdefer*

*Guilherme Masaiti Hirata Yendo*

## CRISE SANITÁRIA, SAÚDE PÚBLICA E ASSINCRONIA NO FEDERALISMO COOPERATIVO: A GOVERNANÇA PÚBLICA COMO SOLUÇÃO PARA PROBLEMAS DO ESTADO CONTEMPORÂNEO

**Dionata Luis Holdefer**

*Auditor no Tribunal de Contas do Distrito Federal. Doutorando em Direito na  
Universidade de Caxias do Sul - UCS. E-mail: dionata@gmail.com*

**Guilherme Masaiti Hirata Yendo**

*Juiz Federal na Seção Judiciária de Alagoas. Doutorando em Direito pela  
Universidade de Caxias do Sul - UCS. Email: guilhermebr2005@yahoo.com.br*

**Resumo:** o artigo trata dos direitos sociais e da saúde pública no Estado brasileiro, com especial destaque para a crise sanitária vivenciada em razão da pandemia do vírus Covid-19 e os seus reflexos no federalismo cooperativo brasileiro. Inicialmente, aborda-se o propósito da organização em sociedade a partir das lições de John Rawls e das noções de justiça distributiva, destacando, na sociedade contemporânea, os direitos prestacionais previstos no ordenamento jurídico e o tensionamento entre a profusão de demandas sociais, o elevado custo dos direitos e a limitação de recursos materiais. Em seguida, discute-se o contexto histórico de positivação de direitos sociais no Brasil e a repartição de competência no que tange à saúde pública, sinalizando a (possível) crise. Adiante, pondera-se o custo da manutenção da saúde pública pelo Estado brasileiro e a desarmonia verificada no da contrapartida dos entes subnacionais e sua participação na arrecadação tributária, o que aponta para um descompasso no federalismo cooperativo, com flerte ao desequilíbrio das contas públicas. Ao final, apresenta-se uma possível solução para a assincronia verificada na atuação dos entes federados, sendo a governança pública — tida como uma nova síntese, uma tentativa de enxergar a gestão pública como um processo amplo, plural e complexo da sociedade — uma ferramenta indispensável para os conflitos identificados no Estado contemporâneo.

**Palavras-chave:** Estado contemporâneo; direitos sociais; crise sanitária; saúde pública; governança pública.

**Abstract:** The article deals with social rights and public health in the Brazilian State, with special emphasis on the health crisis experienced due to the Covid-19 virus pandemic and its effects on Brazilian cooperative federalism. Initially, the purpose of organization in society is approached from the lessons of John Rawls and the notions of distributive justice, highlighting, in contemporary society, the provisional rights provided for in the legal system and the tension between the profusion of social demands, the high cost of rights and limitation of material resources. Then, the

historical context of the positivization of social rights in Brazil and the division of competence with regard to public health are discussed, signaling the (possible) crisis. Further on, we consider the cost of maintaining public health by the Brazilian State and the disharmony verified in the counterpart of subnational entities and their participation in tax collection, which points to a mismatch in cooperative federalism, flirting with the imbalance of public accounts. In the end, a possible solution to the asynchrony verified in the performance of federated entities is presented, with public governance — seen as a new synthesis, an attempt to see public management as a broad, plural and complex process of society — a tool indispensable for the conflicts identified in the contemporary State.

**Keywords:** Contemporary State; social rights; health crisis; public health; public governance.

## 1 INTRODUÇÃO

No estudo da constituição da cidade-estado, objeto de *Política*, Aristóteles registra que a forma de governo e as instituições sociais podem ser capazes de assegurar uma maneira de viver que leva à felicidade humana<sup>2</sup>. Há, portanto, uma compreensão secular de que o Estado<sup>3</sup> deve servir ao povo, isto é, atender às necessidades coletivas e, com isso, gerar bem-estar social.

John Rawls aponta que, embora a sociedade seja um empreendimento cooperativo que visa ao benefício mútuo, não são raros os litígios decorrentes de interesses conflitantes. Nesse sentido, a sociedade será considerada bem-ordenada “não somente quando foi planejada para promover o bem de seus membros, mas também quando é realmente regulada por uma concepção pública da justiça<sup>4</sup>”.

No que tange aos princípios de justiça social, Rawls registra que eles definem a distribuição apropriada dos benefícios e encargos de cooperação social e são

---

<sup>2</sup> Registra-se que referida compreensão é fruto de uma conciliação dos escritos constantes de “*Política*” e de “*Ética a Nicômacos*”, pois, para o filósofo, ética e política são duas partes distintas de um mesmo corpo investigativo e, em ambas, o fim prático é a promoção e a manutenção da felicidade humana. ARISTÓTELES. *Política*. Trad. de Mário da Gama Kury. Brasília: Editora UnB, 1985; e ARISTÓTELES. *Ética a Nicômacos*. Trad. de Mário da Gama Kury. Brasília: Editora UnB, 1985.

<sup>3</sup> O conceito de Estado varia conforme o ângulo em que é considerado. Neste trabalho adotou-se o conceito de Estado como uma “instituição” dotada de “recursos organizacionais” próprios, recursos esses que lhe conferem “capacidade de iniciativa” e “capacidade de decisão”, conforme passagem extraída de: CODATO, A. N.; PERISSINOTTO, R. M. O Estado como instituição: uma leitura das obras históricas de Marx. *Crítica Marxista*. vol. 13, 2001. p. 9-28.

<sup>4</sup> RAWLS, John. Uma teoria da justiça. Trad. de Jussara Simões e rev. técnica de Álvaro de Vita. 3ª Ed. São Paulo: Martins Fontes, 2008, p. 4.

também uma forma de atribuir direitos e deveres nas instituições básicas da sociedade (ou seja, uma distribuição equitativa de “bens primários”, tais como renda e riqueza)<sup>5</sup>.

Assim, tem-se como ponto de partida uma singela compreensão de que o Estado deve atender aos anseios da coletividade, isto é, de que ele não é um fim em si mesmo — não existe para se autoadministrar. E, para fazer frente aos direitos prestacionais previstos no ordenamento jurídico (atuações positivas), faz-se necessário equalizar um fluxo de recursos financeiros que, natural e involuntariamente, partirá da própria comunidade beneficiada.

Deste modo, considerando a necessidade de respeito ao núcleo essencial dos direitos sociais<sup>6</sup>, verifica-se também uma primeira noção de justiça distributiva<sup>7</sup>, já que, pelo menos em tese, não há necessariamente um equilíbrio entre prestação pecuniária e contraprestação estatal.

Ocorre que, diante da profusão de demandas sociais, do elevado custo dos direitos e da limitação de recursos materiais, a atuação estatal precisa ocorrer de maneira profícua, organizada e desinteressada<sup>8</sup>, pois, como alertou Bobbio<sup>9</sup>, “uma sociedade torna-se tanto mais ingovernável quanto mais aumentam as demandas da sociedade civil e não aumenta correspondentemente a capacidade das instituições de a elas responder, ou melhor, com a capacidade de resposta do Estado alcançando limites talvez não mais superáveis”.

É nesse contexto que se verifica a importância de uma atuação síncrona pelos entes federados na solução de demandas sociais — especialmente em áreas

---

<sup>5</sup> Ibid., p. 5.

<sup>6</sup> Há, na ordem internacional, uma compreensão da existência de um dever estatal de proteger e respeitar o mínimo essencial dos direitos sociais, conforme registrado em: BRAS, Afonso. O Núcleo Essencial dos Direitos Sociais na Ordem Jurídica Internacional. e-Pública, Lisboa, v. 3, n. 2, p. 194-208, nov. 2016.

<sup>7</sup> Ao tratar dos princípios de justiça, Rawls define o segundo princípio como: “As desigualdades econômicas e sociais devem ser dispostas de modo a que tanto (a) se estabeleçam para o máximo benefício possível dos menos favorecidos que seja compatível com as restrições do princípio da poupança justa, como (b) estejam vinculadas a cargos e posições abertos a todos em condições de igualdade equitativa de oportunidades”. RAWLS, op. cit., p. 376.

<sup>8</sup> A definição dos interesses não deve se dar na execução de uma ação ou política pública, mas em momento prévio, pois “a escolha de quais interesses serão tutelados pelo Estado e de que forma serão buscados são elementos da arena política, na qual grupos e atores diferentes interagem e negociam a conformação do interesse público”. BRASIL, Guia da política de governança pública / Casa Civil da Presidência da República – Brasília: Casa Civil da Presidência da República, 2018.

<sup>9</sup> BOBBIO, Norberto. Estado, Governo, Sociedade – Para uma Teoria Geral da Política. Tradução: M.A. Nogueira. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2012, p. 36.

sensíveis como a saúde pública —, em harmonia com a moderna concepção de governança pública<sup>10</sup> voltada à geração de valor público.

## **2 POSITIVAÇÃO DOS DIREITOS SOCIAIS E COMPETÊNCIA CONCORRENTE SOBRE SAÚDE PÚBLICA NO ESTADO BRASILEIRO**

No contexto histórico brasileiro, a primeira evidência de preocupação estatal com as necessidades sociais — isto é, de proteção às necessidades primárias da população, como saúde, segurança, amparo à velhice etc. — data da Proclamação da República<sup>11</sup>.

No século seguinte, o Decreto nº 4.682, de 24 de janeiro de 1923, também conhecido como Lei Eloy Chaves, foi uma norma precursora dos direitos sociais e obrigou as companhias ferroviárias do país a criar uma caixa de aposentadorias e pensões. Portanto, nessa fase embrionária, os direitos sociais se limitavam a proteger um grupo restrito: os trabalhadores.

Contudo, apartado do ambiente corporativo<sup>12</sup>, os direitos sociais foram inseridos paulatinamente no ordenamento jurídico brasileiro ao longo dos últimos 90 (noventa) anos. Com efeito, somente a partir da década de 30, com a ascensão de Getúlio Vargas ao poder, a educação, saúde, assistência social, previdência, habitação e regulação do trabalho passaram a integrar sistematicamente a agenda de governo<sup>13</sup>.

A superação do Estado Liberal pelo Estado Social ganhou fôlego com a promulgação das constituições mexicana (1917) e alemã de Weimar (1919), que influenciaram as constituições brasileiras de 1934 e 1988 e abriram espaço para a positivação de uma gama de direitos sociais.

A Constituição cidadã — nas palavras de Ulysses Guimarães — cuidou de uma considerável expansão no rol de direitos, incluindo um elenco generoso no cardápio

---

<sup>10</sup> Mark Bevir define “governança” como “o processo de governar”, *in* BEVIR, Mark - Governance: A Very Short Introduction. Hampshire: Oxford, 2009.

<sup>11</sup> WOLFF, Maria Palma. Direitos Sociais: fundamentos e política de implementação. São Paulo: Estúdio Editores.com, 2015, p. 67. A autora registra que “foi apenas um ano antes da Proclamação da República que se registrou a criação da primeira legislação social, com a organização de uma caixa de socorro para a burocracia pública”.

<sup>12</sup> Isto é, categorias específicas de trabalhadores e/ou agentes públicos.

<sup>13</sup> MATIJASCIC, Milko. Política Social Brasileira: Conquistas e Desafios. Texto para Discussão 2062. Ipea. Brasília, março de 2015. Disponível em: <[http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/3834/1/td\\_2062.pdf](http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/3834/1/td_2062.pdf)>. Acesso em 10 jul. 2022.

de direitos sociais e de direito dos trabalhadores, além de um conjunto de princípios e regras sobre matéria econômica, social, ambiental e cultural nos títulos da ordem constitucional econômica e social.

Doutrinadores de escol, como Ingo Wolfgang Sarlet, sustentam que os direitos sociais previstos nos artigos 6º e 7º da Constituição da República de 1988 são autênticos direitos fundamentais, ou seja, que há um dever para o Estado de garanti-los, subsidiá-los e protegê-los, o que faz surgir, ao mesmo tempo, um direito subjetivo de natureza absoluta e a possibilidade de sua exigibilidade pelo cidadão<sup>14</sup>. Como bem registra Milko Matijascic<sup>15</sup>, o custeio das políticas sociais brasileiras “sempre foi um desafio para a lógica contributiva, pois alguns contribuem regularmente; outros, de forma intermitente; e muitos raramente contribuem, ou nunca o fazem”.

Para Sarlet, os direitos fundamentais podem ser conceituados da forma a seguir:

(...) aquelas posições jurídicas concernentes às pessoas, que, do ponto de vista do direito constitucional positivo, foram, por seu conteúdo e importância (fundamentalidade material), integradas ao texto da Constituição e, portanto, retiradas da esfera de disponibilidade dos poderes constituídos (fundamentalidade formal), (...) <sup>16</sup>.

No que tange à saúde pública, a Constituição Federal de 1988 deu um importante passo no sentido da sua universalização, com a criação do Sistema Único de Saúde - SUS, um sistema de atenção à saúde dos brasileiros que pode ser definido como “o conjunto das ações e dos serviços de saúde, públicos e privados, contratados ou conveniados com o poder público<sup>17</sup>” e que permitiu a alocação dos recursos do Ministério da Saúde na “base na produção dos serviços ambulatoriais e hospitalares,

---

<sup>14</sup> Nesse sentido, registra-se a seguinte passagem: “Destaque-se que tanto no Brasil quanto na Colômbia, segundo a doutrina e a jurisprudência constitucional, ainda que não de modo uníssono e respeitada uma série de peculiaridades, os direitos sociais a prestações são considerados direitos exigíveis (na condição de direitos subjetivos e mesmo na esfera individual)” constante de SARLET, Ingo Wolfgang. Direitos fundamentais a prestações sociais e crise: algumas aproximações. Espaço Jurídico Journal of Law, Joaçaba (SC), v. 16, n. 2, p. 459–488, jul./dez. 2015.

<sup>15</sup> MATIJASCIC, op. cit., p. 13.

<sup>16</sup> SARLET, Ingo Wolfgang. Os direitos fundamentais sociais na Constituição de 1988. Revista Diálogo Jurídico, Salvador, vol. 1, nº 1, abril/2001. Disponível em: <[http://www.direitopublico.com.br/pdf\\_seguro/REVISTA-DIALOGO-JURIDICO-01-2001-INGO-SARLET.pdf](http://www.direitopublico.com.br/pdf_seguro/REVISTA-DIALOGO-JURIDICO-01-2001-INGO-SARLET.pdf)> Acesso em: 8 jul. 2022. p. 11.

<sup>17</sup> OLIVEIRA, André Luiz de. História da saúde no Brasil: dos primórdios ao surgimento do SUS. Revista Encontros Teológicos nº 61. Ano 27 / Número 01 / 2012, p. 31-42.

sancionando, portanto, as desigualdades da distribuição da oferta, sabidamente concentrada nas regiões mais ricas do país e nas capitais<sup>18</sup>.

O SUS é considerado um sistema único porque segue a mesma doutrina e os mesmos princípios organizacionais em todo o território nacional, sob a responsabilidade das três esferas autônomas de Governo (federal, estadual/distrital e municipal), com raízes fincadas nos princípios da universalidade, integralidade, equidade, descentralização, hierarquização e participação social, conforme previsto na Lei nº 8.080/1990 (Lei Orgânica do SUS).

Nesse sentido, a Carta Magna previu a competência comum da União, Estados, Distrito Federal e Municípios para concretizar o direito à saúde, de forma que os entes federados não podem se abster dessa incumbência, ou seja, houve a instituição de um modelo de federalismo cooperativo nas questões atinentes à saúde pública.

De acordo com José Afonso da Silva<sup>19</sup>, no Estado Federal brasileiro, a Constituição repartiu as competências entre os entes da seguinte maneira: competência material (exclusiva e comum) e competência legislativa (exclusiva, privativa, concorrente e suplementar). A competência material se refere à execução de atividades, e pode ser exclusiva quando se restringe a apenas uma entidade, excluindo as demais, ou comum (também denominada de cumulativa ou paralela), quando faculta a sua prática a mais de um ente.

Com efeito, de acordo com o art. 196 da Constituição Federal, a saúde, como direito de todos e dever do Estado, deverá ser garantida por meio de políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para promoção, proteção e recuperação da saúde. Verifica-se, dessa forma, que a dimensão programática<sup>20</sup>

---

<sup>18</sup> MARQUES, Rosa Maria; MENDES, Áquilas. Democracia, saúde pública e universalidade: o difícil caminhar. *Saude soc.*, São Paulo, v. 16, n. 3, p. 35-51, Dec. 2007. Disponível em <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0104-12902007000300005&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-12902007000300005&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em 11 Jul. 2022. <http://dx.doi.org/10.1590/S0104-12902007000300005>.

<sup>19</sup> SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 35ª. ed. rev. atual. São Paulo: Malheiros Editores, 2012. p. 480/481.

<sup>20</sup> Normas programáticas são aquelas de normatividade insuficiente para atingir a plena eficácia, pois estabelecem programas, finalidades e tarefas a serem realizados pelo Estado, ou que impõe a atuação do legislador. Cabe mencionar que a efetividade está ligada à alteração da realidade fática, ao passo que a eficácia jurídica conduz à produção de efeitos jurídicos, isto é, refere-se à “possibilidade” de aplicação norma, *in* SARLET, Ingo Wolfgang. *A eficácia dos direitos fundamentais: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional*. 12ª. ed. rev. atual e ampl. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2015. p. 278.

restou inserida no mencionado dispositivo da Constituição Federal, porquanto a Constituição impôs um objetivo ao Estado.

Por seu turno, a Portaria nº 204/GM/MS, de 29 de janeiro de 2007, prevê que o financiamento das ações e serviços de saúde é de responsabilidade das três esferas de gestão do Sistema Único de Saúde (SUS), sendo a União a principal financiadora.

Vale destacar que a atribuição de competência comum sugere a criação de políticas públicas nacionais para a realização de determinadas atividades. Está a se falar na divisão de tarefas e responsabilidades, evitando atividades sobrepostas, o que, ao revés, acarretaria desperdícios dos recursos públicos, como bem destacam Daniel Sarmiento e Cristina Telles<sup>21</sup>.

### **3 ADI Nº 6341 E CRISE NA SAÚDE PÚBLICA: DA CUSTOSA MANUTENÇÃO DO ESTADO CONTEMPORÂNEO À DESARMONIA NO FEDERALISMO DE COOPERAÇÃO**

Não é nenhuma novidade que, em determinados contextos, o Estado precisa ignorar o equilíbrio fiscal para dar vazão a demandas específicas e pontuais, como ocorreu em 2020 por conta da crise sanitária provocada pelo vírus Covid-19. Contudo, o que se percebe nos últimos anos é um flerte constante e perigoso com o desequilíbrio nas contas públicas, o que tem sido objeto de alerta pelo Tribunal de Contas da União - TCU<sup>22</sup>. Ao discorrer sobre a crise fiscal do estado brasileiro, Cunha Júnior et al.<sup>23</sup> apontam que:

Alguns fatores ao longo das últimas décadas vêm, paulatinamente, contribuindo para esse fenômeno, notadamente pelo lado da despesa,

<sup>21</sup> SARMENTO, Daniel; TELLES, Cristina. Judicialização da Saúde e Responsabilidade Federativa: Solidariedade ou subsidiariedade? In. ASENSI, Felipe Dutra; PINHEIRO, Roseni (Orgs.). Direito Sanitário. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012. p. 121-122.

<sup>22</sup> Cita-se, a título exemplificativo, trecho do Processo nº 018.177/2020-4, de relatoria do Ministro Bruno Dantas, com registro de que “a constante elevação das despesas primárias obrigatórias da União, especialmente despesas previdenciárias, comprime a capacidade de investimento do governo, o que dificulta a implantação de infraestrutura necessária para o aquecimento da economia do país. Além disso, políticas públicas sociais importantes para o cidadão podem sofrer prejuízos em virtude da impossibilidade de aplicação de recursos em despesas de natureza discricionária”. Disponível em: <[http://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/processo/\\*/NUMEROSOMENTENUMEROS%253A1817720204/DTAUTUACAOORDENACAO%2520desc%252C%2520NUMEROCOMZEROS%2520desc/0/%2520](http://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/processo/*/NUMEROSOMENTENUMEROS%253A1817720204/DTAUTUACAOORDENACAO%2520desc%252C%2520NUMEROCOMZEROS%2520desc/0/%2520)>. Acesso em 27 jun. 2022.

<sup>23</sup> CUNHA JUNIOR, L. A. P.; KNOPP, Glauco da Costa; XAVIER, C. D.; AURELIANO JUNIOR, E. Crise Fiscal do Estado Brasileiro: Saídas pela Via da Gestão. IX Congresso CONSAD de Gestão Pública. Brasília (DF), 2016. Disponível em: <<http://consad.org.br/wp-content/uploads/2016/06/Painel-45-01.pdf>>. Acesso em 26 jun. 2022.

promovendo, entre outras, a expansão das despesas correntes do setor público. (...)

A Constituição Federal promulgada em 1988, em seu bojo, promoveu e garantiu aos cidadãos brasileiros uma significativa expansão de direitos sociais, muitos deles traduzidos em uma miríade de benefícios e subsídios e na prestação direta, pelo Estado, de uma gama de serviços públicos de forma gratuita. Adicionalmente, algumas dessas garantias de direitos se deram por meio da vinculação de receitas e pelo estabelecimento dos chamados “mínimos constitucionais”, incorrendo para o Estado elevação de suas despesas obrigatórias.

Outrossim, é importante ter em mente que a insuficiência de recursos para fazer frente às demandas sociais é o fio condutor para as escolhas trágicas<sup>24</sup>. Como bem ponderou Globekner<sup>25</sup>:

A consequência lógica indeclinável da escassez de recursos é a de que, ao serem estes destinados à realização de determinados projetos ou objetivos, fatalmente, se estará preterindo outros projetos ou objetivos. Sempre que houver consciência desse processo atributivo de recursos a seus fins, haverá também a demanda por uma decisão alocativa. Em um sentido bastante dramático, a escassez de recursos determina a realização de escolhas sobre quais necessidades humanas serão atendidas e quais serão preteridas.

A consciência de que o emprego de recursos socialmente produzidos determinará não apenas quais necessidades humanas serão satisfeitas, senão que, sobretudo, quais deixarão de ser atendidas, torna imperioso, como visto anteriormente, que tal emprego seja presidido pela racionalidade visando que este resulte na maior economia e na maior eficiência possível dos recursos escassos.

O campo das decisões alocativas, que sempre caracterizou a seara política, passa a integrar as reflexões éticas e jurídicas, na mesma medida em que ocorre a emancipação do indivíduo e das sociedades e em que se passa a requerer critérios de justiça na alocação de recursos escassos.

Dessa forma, a finalidade da atuação cooperada na saúde pública deve ser, em reforço, “evitar choques e dispersão de recursos e esforços, coordenando-se as ações das pessoas políticas, com vistas à obtenção de resultados mais satisfatórios<sup>26</sup>”.

---

<sup>24</sup> Para Flávia Ortega, “as escolhas trágicas exprimem o estado de tensão dialética entre a necessidade estatal de tornar concretos direitos prestacionais fundamentais e as dificuldades governamentais de viabilizar a alocação de recursos financeiros, tão drasticamente escassos”. ORTEGA, Flávia Teixeira. A “teoria das escolhas trágicas” à luz da jurisprudência do STF. In: JusBrasil: portal eletrônico de informações, 2016. Disponível em: <<https://draflaviaortega.jusbrasil.com.br/noticias/306634652/a-teoria-das-escolhas-tragicas-a-luz-da-jurisprudencia-do-stf>>. Acesso em: 28 jun. 2022.

<sup>25</sup> GLOBEKNER, Osmir Antonio. Racionalidade econômica, escolhas trágicas e o custo dos direitos no acesso à saúde. Revista Jurídica do Curso de Direito da Universidade Estadual de Santa Cruz. Ilhéus: 2017. Disponível em: <<http://periodicos.uesc.br/index.php/dike/article/view/1564>>. Acesso em: 11 jul. 2022.

<sup>26</sup> MENDES, Gilmar Ferreira. Curso de Direito Constitucional. 14. ed. São Paulo, Saraiva, 2019, p. 923

Nesse contexto, em abril de 2020, ao julgar a Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6341, ajuizada pelo Partido Democrático Trabalhista - PDT, onde se discutiu a possibilidade de edição pela União de norma relativa ao isolamento, à quarentena e restrição de locomoção; à interdição de serviços públicos e atividades essenciais; e à de circulação de pessoas e cargas em todo o território nacional durante a pandemia de 2020, o Supremo Tribunal Federal - STF entendeu que o teor da Medida Provisória nº 926/2020<sup>27</sup> (que modificou a Lei nº 13.979/20) e do Decreto nº 10.282/20 (que regulamentou a referida norma), invadiu campo reservado à lei complementar pelo art. 23, parágrafo único, da Constituição Federal. Com efeito, para o STF, a emergência internacional, reconhecida pela Organização Mundial da Saúde, não implica nem muito menos autoriza a outorga de discricionariedade sem controle ou sem contrapesos típicos do Estado Democrático de Direito.

O Ministro Marco Aurélio, Relator da ADI, ressaltou que as regras constitucionais não servem apenas para proteger a liberdade individual, mas também o exercício da racionalidade coletiva, isto é, da capacidade de coordenar as ações de forma eficiente. Assim, o Estado Democrático de Direito implica o direito de examinar as razões governamentais e o direito de criticá-las.

Nessa linha, o direito à saúde é garantido por meio da obrigação dos Estados Partes —e não exclusivamente a União— de adotar medidas necessárias para prevenir e tratar as doenças epidêmicas e os entes públicos devem aderir às diretrizes da Organização Mundial da Saúde - OMS. Assim, como a finalidade da atuação dos entes federativos é comum, a solução de conflitos sobre o exercício da competência

---

<sup>27</sup> Teor da Lei 13.979/2020, questionada na referida ADI: Art. 3º Para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus, as autoridades poderão adotar, no âmbito de suas competências, dentre outras, as seguintes medidas: (Redação dada pela Medida Provisória nº 926, de 2020) I - isolamento; II – quarentena; (...) VI - restrição excepcional e temporária, conforme recomendação técnica e fundamentada da Agência Nacional de Vigilância Sanitária, por rodovias, portos ou aeroportos de: (Redação dada pela Medida Provisória nº 926, de 2020) a) entrada e saída do País; e (Incluído pela Medida Provisória nº 926, de 2020); b) locomoção interestadual e intermunicipal; (Incluído pela Medida Provisória nº 926, de 2020) (...) § 8º As medidas previstas neste artigo, quando adotadas, deverão resguardar o exercício e o funcionamento de serviços públicos e atividades essenciais. (Incluído pela Medida Provisória nº 926, de 2020) § 9º O Presidente da República disporá, mediante decreto, sobre os serviços públicos e atividades essenciais a que se referem o § 8º. (Incluído pela Medida Provisória nº 926, de 2020) § 10. As medidas a que se referem os incisos I, II e VI do caput, quando afetarem a execução de serviços públicos e atividades essenciais, inclusive as reguladas, concedidas ou autorizadas, somente poderão ser adotadas em ato específico e desde que em articulação prévia com o órgão regulador ou o Poder concedente ou autorizador. (Incluído pela Medida Provisória nº 926, de 2020) § 11. É vedada a restrição à circulação de trabalhadores que possa afetar o funcionamento de serviços públicos e atividades essenciais, definidas nos termos do disposto no § 9º, e cargas de qualquer espécie que possam acarretar desabastecimento de gêneros necessários à população. (Incluído pela Medida Provisória nº 926, de 2020)

deve pautar-se pela melhor realização do direito à saúde, amparada em evidências científicas e nas recomendações da OMS.

Ocorre que, para além de uma atuação establanada — que revelou conflitos de todas as ordens entre os entes federados — verificou-se ao longo de 2020 que a assincronia na atuação estatal se deu também pelo descontrole nos gastos e pela falta de governança pública. Seria essa a solução (burocrática) para uma melhor atenção à saúde pública pelo Estado brasileiro?

#### **4 GOVERNANÇA PÚBLICA: O ESTADO PODE FAZER MAIS COM MENOS (OU COM O MESMO)**

O amadurecimento da sociedade tornou necessária a evolução de uma administração patrimonialista (onde há confusão entre o público e o privado) para uma administração pública impessoal. Surgiu, nesse contexto, o modelo racional-legal do sociólogo e economista alemão Max Weber, que tem como característica o alto controle dentro da organização (hierarquia monocrática). Segundo Bresser Pereira:

A administração pública burocrática foi adotada para substituir a administração patrimonialista, que definiu as monarquias absolutas, na qual o patrimônio público e o privado eram confundidos. Nesse tipo de administração o Estado era entendido como propriedade do rei. O nepotismo e o empreguismo, senão a corrupção, eram a norma. Esse tipo de administração revelar-se-á incompatível com o capitalismo industrial e as democracias parlamentares, que surgem no século XIX. É essencial para o capitalismo a clara separação entre o Estado e o mercado; a democracia só pode existir quando a sociedade civil, formada por cidadãos, distingue-se do Estado ao mesmo tempo em que o controla<sup>28</sup>.

Portanto, a profissionalização da gestão pública brasileira teve início com a burocracia weberiana, vista como um “sistema social em que a divisão do trabalho é sistemática e coerentemente realizada, tendo em vista os fins visados; é o sistema social em que há procura deliberada de economizar os meios para se atingir os objetivos<sup>29</sup>”, e passou por um processo de insulamento burocrático, compreendido como uma proteção ao núcleo técnico do Estado.

---

<sup>28</sup> PEREIRA, Luis Carlos Bresser. Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial. Rio de Janeiro: FGV, 2003.

<sup>29</sup> PEREIRA, Luis Carlos Bresser; PRESTES MOTTA, Fernando Cláudio. Introdução à Organização Burocrática. São Paulo: Brasiliense, 2001.

Apesar dos diversos avanços em relação à administração patrimonialista, como, por exemplo, impessoalidade, racionalidade, mérito, profissionalização e controle, o excesso de burocratização (apego a rotinas e procedimentos), de formalismo (“papelada”) e de despersonalização (“governo de escritório”) deu origem ao que foi denominado de “disfunções da burocracia<sup>30</sup>” e culminou com a derrocada deste modelo ineficiente e a concepção do modelo de administração gerencial, inspirado no setor privado (gerencialismo).

Neste novo modelo de gestão, o setor público assume o discurso da modernização, da orientação para os clientes, da flexibilidade, da estrutura enxuta e desburocratizada. As modernas ferramentas de gestão, planejamento estratégico, reengenharia downsizing, benchmarking, terceirização e privatização, surgem nas organizações públicas e nos projetos dos gestores públicos do momento. A reforma gerencial foi adotada inicialmente no Reino Unido, com Margaret Thatcher, e nos Estados Unidos, com Ronald Reagan, e, depois, de forma generalizada, em diversos outros países. Bresser Pereira destaca que:

A administração pública gerencial emergiu, na segunda metade deste século, como resposta à crise do Estado; como modo de enfrentar a crise fiscal; como estratégia para reduzir custos e tornar mais eficiente a administração dos imensos serviços que cabem ao Estado; e como um instrumento para proteger o patrimônio público contra os interesses do rent-seeking ou da corrupção aberta. Mais especificamente, desde os anos 60 ou, pelo menos, desde o início da década dos 70, crescia uma insatisfação, amplamente disseminada, em relação à administração pública burocrática<sup>31</sup>.

A administração gerencial, quando transportada para o seio da Administração Pública, ficou conhecida como a “Nova Gestão Pública” (New Public Management - NPM). Ela visa ao aumento da eficiência e à maior consciência sobre o valor dos recursos públicos, está estruturada em cima de diversos princípios<sup>32</sup> e foi desenvolvida em três frentes: gerencialismo puro; consumerismo e orientação ao serviço público.

---

<sup>30</sup> PEREIRA, Luis Carlos Bresser, op. cit. p. 48.

<sup>31</sup> PEREIRA, Luis Carlos Bresser, op. cit. p. 73.

<sup>32</sup> Cita-se, a título exemplificativo, os seguintes princípios: caráter estratégico ou orientado por resultado do processo decisório; descentralização; flexibilidade; desempenho crescente e pagamento por desempenho/produzividade; competitividade interna e externa; direcionamento estratégico; transparência e cobrança de resultados (*accountability*); padrões diferenciados de delegação e discricionariedade decisória; separação da política de sua gestão; desenvolvimento de habilidades gerenciais; terceirização; limitação da estabilidade de servidores e regimes temporários de emprego; e adoção de estruturas diferenciadas.

No Brasil, a nova gestão pública surgiu no contexto do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, de 1995, e foi levada a efeito especialmente por meio da Emenda Constitucional nº 19/98, conhecida como “emenda da reforma administrativa” (com inserção do princípio da eficiência no *caput* do art. 37 da Constituição Federal de 1988).

Entretanto, nos últimos 20 (vinte) anos tem se desenvolvido um novo referencial teórico, um modelo de aperfeiçoamento da administração gerencial que foi adotado nas recentes reformas dos países escandinavos<sup>33</sup>, chamado de “Pós-NPM” ou de “Governança Pública”.

É bem verdade que os esforços reformistas estão cada vez mais restritos, pois mudanças radicais implicam em altos custos transacionais<sup>34</sup>, o que desaconselha a adoção da expressão “superação” de um modelo pelo outro. O que há, em verdade, é o desenvolvimento de novas soluções com base nos êxitos e fracassos das reformas realizadas nas últimas décadas.

Neste novo paradigma, “o setor público se posiciona como o principal, mas não único responsável pelas soluções de problemas na sociedade e na prestação dos serviços<sup>35</sup>”. Ou seja, há uma abertura na construção de políticas públicas para que haja uma penetração da sociedade no desenvolvimento da solução, com mecanismos de participação democráticos e deliberativos, o que, certamente, impactará no aperfeiçoamento da gestão e da oferta de serviços públicos.

O que há é a adoção de uma lente institucional que foca o cidadão não como mero cliente/consumidor, mas sim como um parceiro do setor público; que não adota mais a lógica de mercado como fonte de inspiração (visão típica do gerencialismo), mas sim a de uma atuação em redes na formulação, implementação e controle de serviços públicos; uma evolução da crença fundamental de eficiência e competição nos contratos para uma relação de confiança e reciprocidade; uma guinada na orientação estratégia da concorrência ou do incentivo para a colaboração,

---

<sup>33</sup> GREVE, C.; LAEGREID, P.; RYKKJA, L. H. (Eds.). *Nordic Administrative Reforms: Lessons for Public Management*. UK: Palgrave Macmillan UK, 2016.

<sup>34</sup> A Teoria dos Custos de Transação, criada pelo economista Ronald Coase, faz parte da Nova Economia Institucional, que entende que as transações acarretam custos para serem realizadas. Ela difere, portanto, da Economia Neoclássica, que considera apenas os custos de produção.

<sup>35</sup> CAVALCANTE, Pedro. *Gestão pública contemporânea: Do movimento gerencialista ao pós-NPM*, Texto para Discussão, Nº. 2319 (2017), Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), Brasília, p. 25.

profissionalização e inclusão; bem como uma visão integrada do Estado sob a ótica do fortalecimento da capacidade interativa em detrimento da superioridade administrativa<sup>36</sup>.

Com efeito, a governança pública propõe uma nova síntese, uma tentativa de enxergar o governo como um processo amplo, plural e complexo da sociedade, buscando integrar política e administração, gestão e políticas públicas<sup>37</sup>.

Nesse contexto de melhor aplicação dos recursos públicos, de geração de bem-estar social e de redução dos conflitos, o Governo Federal, por meio do Decreto nº 9.203, de 22 de novembro de 2017, dispôs sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional.

De acordo com a norma, o aprimoramento do ciclo de políticas públicas pode ser alcançado por meio de produtos e resultados gerados, preservados ou entregues pelas atividades de uma organização que representem respostas efetivas e úteis às necessidades ou às demandas de interesse público e modifiquem aspectos do conjunto da sociedade ou de alguns grupos específicos reconhecidos como destinatários legítimos de bens e serviços públicos<sup>38</sup>.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Buscou-se, ao longo do artigo, demonstrar que a atuação dos entes federados em questões delicadas, como é a saúde pública, deve ocorrer de forma síncrona e efetiva, não apenas por imposição legal, mas também por racionalização de custos e esforços., a fim de evitar o esgotamento da capacidade do Estado de arcar com a sua prestação e/ou garantia.

A necessidade de aprimoramento do setor público tem origem na própria razão de ser do Estado, que é gerar bem-estar social, ou seja, atender ao interesse público da melhor maneira possível, entregando resultado à coletividade em resposta aos altos custos suportados pelo contribuinte.

---

<sup>36</sup> Ibid., p. 29. Informação inspirada no quadro nº 3.

<sup>37</sup> MARTINS, Humberto Falcão; MARINI, Caio. Governança pública contemporânea: uma tentativa de dissecação conceitual. Revista do Tribunal de Contas da União, 2014, p. 44.

<sup>38</sup> Conforme art. 2º, II, do Decreto nº 9.203/2017.

Eis a (possível) panaceia<sup>39</sup> para a qualidade/eficiência dos serviços públicos e para que o descompasso observado na gestão do Estado brasileiro ao longo de 2020 não volte a repetir nas próximas crises sanitárias que — apesar de não ser possível precisar a data — certamente ocorrerão no futuro? Acreditamos que sim. A Governança Pública poderá conduzir à solução de grande parte dos problemas administrativos verificados no Estado contemporâneo.

## REFERÊNCIAS

ARISTÓTELES. **Política**. Trad. de Mário da Gama Kury. Brasília: Editora UnB, 1985.

\_\_\_\_\_. **Ética a Nicômacos**. Trad. de Mário da Gama Kury. Brasília: Editora UnB, 1985.

BEVIR, Mark - **Governance: A Very Short Introduction**. Hampshire: Oxford, 2009.

BOBBIO, Norberto. **Estado, Governo, Sociedade – Para uma Teoria Geral da Política**. Tradução: M.A. Nogueira. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2012.

BRASIL. **Guia da política de governança pública** / Casa Civil da Presidência da República – Brasília: Casa Civil da Presidência da República, 2018.

\_\_\_\_\_. **Aspectos fiscais da educação no Brasil** / Secretaria do Tesouro Nacional - Brasília: Ministério da Fazenda, 2018.

\_\_\_\_\_. **Guia da política de governança pública** / Casa Civil da Presidência da República – Brasília: Casa Civil da Presidência da República, 2018.

CAVALCANTE, Pedro. **Gestão pública contemporânea: Do movimento gerencialista ao pós-NPM**, Texto para Discussão, Nº. 2319 (2017), Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), Brasília.

CODATO, A. N.; PERISSINOTTO, R. M. **O Estado como instituição: uma leitura das obras históricas de Marx**. *Critica Marxista*. vol. 13, 2001. p. 9-28.

CUNHA JUNIOR, L. A. P; KNOPP, Glauco da Costa; XAVIER, C. D.; AURELIANO JUNIOR, E. **Crise Fiscal do Estado Brasileiro: Saídas pela Via da Gestão**. IX Congresso CONSAD de Gestão Pública. Brasília (DF), 2016.

GLOBEKNER, Osmir Antonio. **Racionalidade econômica, escolhas trágicas e o custo dos direitos no acesso à saúde**. *Revista Jurídica do Curso de Direito da Universidade Estadual de Santa Cruz*. Ilhéus: 2017.

---

<sup>39</sup> Panaceia (Panákeia) é uma palavra de origem grega que significa, em tradução literal, todo remédio. Na medicina milenar indiana Ayurveda, ela é preparada a partir de uma mistura de especiarias capazes de estimular a excreção de toxinas acumuladas no organismo, fortalecendo assim a imunidade.

GREVE, C.; LAEGREID, P.; RYKKJA, L. H. (Eds.). **Nordic Administrative Reforms: Lessons for Public Management**. UK: Palgrave Macmillan UK, 2016.

MARQUES, Rosa Maria; MENDES, Áquilas. **Democracia, saúde pública e universalidade: o difícil caminhar**. Saúde soc., São Paulo, v. 16, n. 3, p. 35-51, Dec. 2007

MARTINS, Humberto Falcão; MARINI, Caio. **Governança pública contemporânea: uma tentativa de dissecação conceitual**. Revista do Tribunal de Contas da União, 2014.

MATIJASCIC, Milko. **Política Social Brasileira: Conquistas e Desafios**. Texto para Discussão 2062. Ipea. Brasília, março de 2015.

MENDES, Gilmar Ferreira. **Curso de Direito Constitucional**. 14. ed. São Paulo, Saraiva, 2019.

OLIVEIRA, André Luiz de. **História da saúde no Brasil: dos primórdios ao surgimento do SUS**. Revista Encontros Teológicos nº 61. Ano 27 / Número 01 / 2012.

PEREIRA, Luis Carlos Bresser. **Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial**. Rio de Janeiro: FGV, 2003.

PEREIRA, Luis Carlos Bresser; PRESTES MOTTA, Fernando Cláudio. **Introdução à Organização Burocrática**. São Paulo: Brasiliense, 2001.

RAWLS, John. **Uma teoria da justiça**. Trad. de Jussara Simões e rev. técnica de Álvaro de Vita. 3ª Ed. São Paulo: Martins Fontes, 2008.

SARLET, Ingo Wolfgang. **Direitos fundamentais a prestações sociais e crise: algumas aproximações**. Espaço Jurídico Journal of Law, Joaçaba (SC), v. 16, n. 2, p. 459–488, jul./dez. 2015.

\_\_\_\_\_. **A eficácia dos direitos fundamentais: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional**. 12ª. ed. rev. atual e ampl. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2015.

SARMENTO, Daniel; TELLES, Cristina. **Judicialização da Saúde e Responsabilidade Federativa: Solidariedade ou subsidiariedade?** In: ASENSI, Felipe Dutra; PINHEIRO, Roseni (Orgs.). Direito Sanitário. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 35ª. ed. rev. atual. São Paulo: Malheiros Editores, 2012.

SMITH, A. **A riqueza das nações**. São Paulo: Nova Cultural, 1988.

SUNSTEIN, Cass; HOLMES, Stephen. **The Cost of Rights: Why Liberty Depends on Taxes**. Nova Iorque: W.W. Norton & Company, 1999.

WOLFF, Maria Palma. **Direitos Sociais: fundamentos e política de implementação**. São Paulo: Estúdio Editores.com, 2015.

**Capítulo 7**  
**DESEMPENHO DE FUNDOS GLOBAIS ESG**  
**DURANTE A PANDEMIA COVID-19**  
*Edward Rivera Rivera*

## DESEMPENHO DE FUNDOS GLOBAIS ESG DURANTE A PANDEMIA COVID-19

**Edward Rivera Rivera**

*Doutor em Administração pela Universidade Presbiteriana Mackenzie com distinção e louvor; atuando como professor universitário, educação corporativa e consultoria.*

### RESUMO

Considera-se que a pandemia COVID-19 não apenas acelerou medidas em relação a abordagem Ambiental, Social e de Governança (ESG) como também tornou mais evidente a disponibilidade de fundos ESG ao investidor, com o crescimento da exigência de consumidores e investidores para desempenho de medidas efetivas nesses aspectos. Desta forma, o objetivo desse artigo é avaliar o desempenho dos 30 fundos melhor classificados na base de dados Morningstar™ durante o período que compreende o início pandemia, quando foi declarada emergência global pela Organização Mundial da Saúde (OMS) até julho de 2022, usando-se cotações ajustadas de fechamento com frequência diária. Os critérios adotados foram: i) maior classificação possível no Rating de Sustentabilidade Morningstar™ (5 globos); ii) fundos com Designação de Baixo Carbono™; iii) foco de investimento ou objetivo declarado pelo gestor como Fundo ESG; iv) nenhum envolvimento do fundo com teste em animais, álcool, combustíveis fósseis, armas de pequeno porte, carvão térmico ou tabaco. O desempenho dos fundos com os maiores escores históricos de sustentabilidade foram analisados. Os resultados indicam que os fundos ESG não apresentaram retornos extraordinários no período da pandemia, porém apresentam, de forma consistente, risco significativamente inferior ao do mercado acionário em geral e os retornos dos fundos ESG são proporcionais aos riscos incorridos.

**Palavras-chave:** ESG; investimentos; desempenho; risco.

### ABSTRACT

The COVID-19 pandemic is considered not only to accelerate measures regarding the Environmental, Social and Governance (ESG) approach, but also to make the availability of ESG funds to the investor more evident, with the growing demand from consumers and investors for performance. effective measures in these aspects. In this way, the objective of this article is to evaluate the performance of the 30 best-ranked funds in the Morningstar™ database during the period that comprises the beginning of the pandemic, when it was declared a global emergency by the World Health Organization (WHO) until July 2022, using Adjusted closing quotes with daily frequency. The criteria adopted were: i) highest possible rating in the Morningstar™ Sustainability Rating (5 globes); ii) Low Carbon Designation™ funds; iii) investment focus or objective declared by the manager as an ESG Fund; iv) no involvement of the fund in animal testing, alcohol, fossil fuels, small arms, thermal coal or tobacco. The performance of funds with the highest historical sustainability scores were analyzed. The results indicate that ESG funds did not show extraordinary returns during the

pandemic, but they consistently present significantly lower risk than the stock market in general and the returns of ESG funds are proportional to the risks incurred.

**Keywords:** ESG; investments; performance; risk.

## INTRODUÇÃO

Durante a pandemia COVID-19, houve uma crescente discussão e visibilidade de alternativas de investimentos com critérios ESG. No mesmo ano em que a Organização Mundial da Saúde (OMS) declara a emergência sanitária, o 50º Fórum Econômico Mundial em Davos, Suíça, teve como tema Stakeholders para um Mundo Sustentável e lançou um guia de métricas ESG com as principais empresas de auditoria e consultoria Deloitte, EY, KPMG e PwC. Conforme a mídia especializada, como o Accountancy Daily, tais métricas norteiam a criação de valor alinhado com os objetivos de Desenvolvimento Sustentável das Nações Unidas (ONU) estabelecido em 2015. Ao mesmo tempo, os investidores têm à disposição alternativas de Fundos ESG e alguns os veem como alternativas de ganhos extraordinários. Deste modo, o objetivo desse artigo é a avaliação do desempenho financeiro dos Fundos ESG globalmente mais bem classificados pela base de dados Morningstar™, avaliando-se a existência de retornos acima do que seria proporcional ao risco incorrido pelos investidores, assim como a sensibilidade das oscilações desses Fundos ESG em relação ao mercado acionário em geral. Deste modo, torna-se mais efetiva a investigação de evidências de desempenho em Fundos ESG ao ajustar os retornos pelo risco de mercado – o Fundo de Índice Vanguard Russell 3000 (VRTTX) – e por um ativo livre de risco – Fundo de Índice Bloomberg 1-3 Month T-Bill Vanguard Russell 3000 Index Fund (VRTTX) – a partir de uma base de dados para Fundos ESG.

### 1. FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

Cornell e Damodaran (2020) refletem que as práticas ESG são cada vez mais importantes para tomada de decisões, especialmente para investidores institucionais como a BlackRock, que é a maior gestora de ativos no mundo, investigando-se a relação entre critérios ESG e valor. As evidências indicam que empresas conseguem diminuir seus riscos, porém seus investidores possuem retornos esperados mais baixos em relação a estas, o que é mais forte do que a evidência de que estas

conseguem entregar mais lucros ou crescimento. Desta forma, Cornell e Damodaran (2020) consideram que não é verdadeira a premissa de que ser socialmente responsável equivale a entregar maior crescimento e lucros. Porém, empresas que não as adotam tem taxas de desconto maiores e são mais suscetíveis a choques.

Ahmad et al. (2021) avaliam desempenhos gerais superiores para empresas de níveis elevados ESG, porém com resultados mistos na análise individual. Pulino et al. (2022) avaliam a divulgação de informações ESG e desempenho empresarial, observando-se uma relação com aumentos de receitas e lucros. Huang (2021) salienta que a relação econômica modesta entre ESG e desempenho mostra que a motivação para as práticas transcende os resultados financeiros. Pickwick e Sewelén (2021) observam impacto positivo entre escores ESG e desempenho, porém o pilar de Governança não mostrava correlação positiva com este. Assim, os resultados desses autores devem ser analisados com cautela, pois existem grandes empresas com práticas ESG de alto padrão, porém podem não ser a causa do desempenho.

Kotsantonis e Sarafeim (2019) abordam a existência de diferentes métricas, o que torna difícil relacioná-las com desempenho corporativo. Krueger et al. (2021) avaliam que a divulgação mandatória de informações ESG faz com que incidentes diminuam, assim como choques negativos nos preços das ações, situando-se na linha de Cornell e Damodaran (2020). Desta forma, a partir da análise da literatura, é necessária uma forma de avaliação de desempenho financeiro por práticas ESG que evitem conflitos não apenas sobre métricas e práticas em si, mas com distinção entre a qualidade e pontuação dessas práticas em nível agregado, dentro de carteiras de investimentos focada em práticas ESG, considerando-se o período da pandemia COVID-19 e discussões e visibilidade crescente de ofertas de investimentos ESG.

## **2. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS**

Utilizou-se a base de dados Morningstar™, em que se encontram classificações de fundos globais de investimentos, sendo possível adotar a ferramenta ESG Screener, possibilitando filtrar fundos ESG com diferentes critérios. O objetivo é adotar um filtro que seja rigoroso em relação a práticas ESG e que, ao mesmo tempo, não se adotem medidas que estejam atreladas ao desempenho passado dos Fundos ESG analisados. Portanto, os critérios adotados são: i) maior classificação possível

no Rating de Sustentabilidade Morningstar™ (5 globos); ii) fundos com Designação de Baixo Carbono™; iii) foco de investimento ou objetivo declarado pelo gestor como Fundo ESG; iv) nenhum envolvimento do fundo com teste em animais, álcool, combustíveis fósseis, armas de pequeno porte, carvão térmico ou tabaco.

Com esses critérios estabelecidos, analisaram-se os Fundos ESG com os 30 maiores escores históricos de sustentabilidade, retratando-se práticas de alto padrão de práticas Ambientais, Sociais e de Governança que não sejam apenas em relação aos períodos mais recentes. Deste modo,  $p_i$  cotações diárias ajustadas de fechamento foram adotadas, compreendendo o período máximo de 02.01.2020 a 28.07.2022. Os retornos analisados foram obtidos como  $\ln(p_t/p_{t-1})$ . Informações sobre retornos de mercado foram adotadas a partir do Fundo de Índice (ETF) Vanguard Russell 3000 (código VRTTX), que é amplo e representativo do mercado acionário. Informações sobre retornos livre de risco foram obtidos pelo Fundo de Índice Bloomberg 1-3 Month T-Bill (código BIL), que tem lastro em títulos de dívida de curto (maturidade de, no máximo, 3 meses) do Tesouro dos Estados Unidos.

O desempenho é avaliado a partir de uma regressão dos excessos de retornos do fundo contra os excessos de retornos do mercado acionário em geral. O modelo é representado como  $r_{it} - r_{ft} = \alpha_i + \beta_i[r_{Mt} - r_{ft}]$ , em que  $r_{it}$  representa os retornos do Fundo ESG em análise;  $r_{ft}$ , os retornos livres de risco gerados pelo BIL; e  $r_{Mt}$ , os retornos de mercado gerados pelo VRTTX. Duas medidas-chave são apresentadas e analisadas. Beta ( $\beta_i$ ) é a sensibilidade dos retornos de cada Fundo ESG em relação ao mercado. Betas acima (abaixo) de 1 representam investimentos mais (menos) arriscados do que o mercado. Alfa ( $\alpha_i$ ) representa qualquer desempenho extraordinário do Fundo, evidenciado pela habilidade do gestor e/ou pela natureza ESG em focar em aspectos cada vez mais valorizados pelas organizações.

Os Fundos ESG analisados são apresentados na Tabela 01 a seguir:

Nome do Fundo na base Morningstar™	Código	EHS
Amana Developing World Investor	AMDWX	22,62
WCM Developing World Equity Ins	WCMDX	22,58
abrdn Emerging Mkts SustLdrs InstSvc	GIGSX	22,09
Boston Trust SMID Cap	BTSMX	21,66
Boston Trust Walden SMID Cap	WASMX	21,33

Natixis Sustainable Future 2040 N	NSFHX	21,08
Natixis Sustainable Future 2045 N	NSFJX	21,04
BlackRock LifePath ESG Index 2030 Instl	LENIX	21,02
AB Sustainable Thematic Credit Advisor	STHYX	21,02
Natixis Sustainable Future 2050 N	NSFKX	21,02
BlackRock LifePath ESG Index 2035 Instl	LEJIX	21,01
BlackRock LifePath ESG Index 2050 Instl	LEGIX	21,01
BlackRock LifePath ESG Index 2040 Instl	LEKIX	21,01
BlackRock LifePath ESG Index 2045 Instl	LEHIX	21,00
Natixis Sustainable Future 2060 N	NSFMX	21,00
Natixis Sustainable Future 2055 N	NSFLX	21,00
Calvert Mid-Cap A	CCAFX	20,39
Boston Trust Midcap	BTMFX	20,31
Transamerica Sustainable Equity Inc I2	TRDIX	20,24
Boston Trust Walden Midcap	WAMFX	20,23
Gotham ESG Large Value Institutional	GESGX	20,10
Boston Trust Walden Balanced	WSBFX	20,10
Putnam Sustainable Future A	PMVAX	19,92
Boston Trust Asset Management	BTBFX	19,90
Parnassus Mid-Cap	PARMX	19,76
MassMutual Balanced R5	MBLDX	19,67
BNY Mellon Sustainable Balanced K	DRAKX	19,63
Pax Sustainable Allocation Inv	PAXWX	19,51
Aspiration Redwood	REDWX	19,41
Pax Large Cap Fund Institutional	PXLIX	19,31

**Tabela 01** – Fundos, códigos e escores históricos de sustentabilidade (EHS).

Fonte: Elaborado pelo autor.

O período analisado que engloba a pandemia é apresentado na Tabela 02:

<b>Código</b>	<b>Data Inicial</b>	<b>Data Final</b>	<b>Observações</b>	<b>Frequência</b>
AMDWX	02/01/2020	28/07/2022	648	Diária
WCMDX	01/04/2020	28/07/2022	586	Diária
GIGSX	02/01/2020	28/07/2022	648	Diária
BTSMX	02/01/2020	28/07/2022	648	Diária
WASMX	02/01/2020	28/07/2022	648	Diária

NSFHX	02/01/2020	28/07/2022	648	Diária
NSFJX	02/01/2020	28/07/2022	648	Diária
LENIX	19/08/2020	28/07/2022	489	Diária
STHYX	11/05/2021	28/07/2022	307	Diária
NSFKX	02/01/2020	28/07/2022	648	Diária
LEJIX	19/08/2020	28/07/2022	489	Diária
LEGIX	19/08/2020	28/07/2022	489	Diária
LEKIX	19/08/2020	28/07/2022	489	Diária
LEHIX	19/08/2020	28/07/2022	489	Diária
NSFMX	02/01/2020	28/07/2022	648	Diária
NSFLX	02/01/2020	28/07/2022	648	Diária
CCAFX	02/01/2020	28/07/2022	648	Diária
BTMFX	02/01/2020	28/07/2022	648	Diária
TRDIX	02/01/2020	28/07/2022	648	Diária
WAMFX	02/01/2020	28/07/2022	648	Diária
GESGX	02/01/2020	28/07/2022	648	Diária
WSBFX	02/01/2020	28/07/2022	648	Diária
PMVAX	02/01/2020	28/07/2022	648	Diária
BTBFX	02/01/2020	28/07/2022	648	Diária
PARMX	02/01/2020	28/07/2022	648	Diária
MBLDX	02/01/2020	28/07/2022	648	Diária
DRAKX	02/01/2020	28/07/2022	648	Diária
PAXWX	02/01/2020	28/07/2022	648	Diária
REDWX	02/01/2020	28/07/2022	648	Diária
PXLIX	02/01/2020	28/07/2022	648	Diária

**Tabela 02** – Data inicial, data final e frequência dos dados.

Fonte: Elaborado pelo autor.

### 3. RESULTADOS

Os resultados obtidos revelam que os Fundos ESG mais bem classificados pela base Morningstar™, aplicando-se restrições elevadas como Rating de Sustentabilidade Morningstar™ de 5 globos e Designação de Baixo Carbono™ não apresentam desempenho extraordinário, apresentando-se Alfas consistentemente iguais a zero, como esperado em um fundo de investimento que possui diversificação. Desta forma, durante o período da pandemia COVID-19, avaliando-se o excesso de

retornos dos Fundos ESG em relação ao retorno livre de risco proporcionado pelo ETF Bloomberg 1-3 Month T-Bill, assim como o excesso de retornos do mercado representado pelo ETF Vanguard Russell 3000, observa-se que os retornos gerados pelos Fundos ESG são comensuráveis aos riscos incorridos pelos investidores.

Os Alfas, além de apresentarem valores essencialmente zero, são estatisticamente insignificantes. Deste modo, o fato de um fundo ter um histórico de sustentabilidade com pontuação elevada não tem desempenho acima do esperado, após análise dos retornos ajustados, considerando tanto o risco sistemático de mercado, assim como os retornos variáveis de um ativo livre de risco que possui lastro em Títulos do Tesouro. Ao mesmo tempo, observando-se os Betas, analisa-se que, além de serem estatisticamente significativos, ao nível predominante de 1% com base nos p-valores, apresentam valores abaixo de 1 para quase a totalidade dos Fundos ESG, o que retrata um investimento cujas oscilações são menores do que as do mercado acionário em geral, representado pelo ETF Vanguard Russell 3000.

Portanto, Fundos ESG apresentam risco inferior ao do mercado, refletindo o intuito que as práticas ESG possuem de mitigar riscos de diferentes naturezas. Ao mesmo tempo, práticas Ambientais, Sociais e de Governança não possuem qualquer efeito de diminuição de desempenho, pois os Fundos mantêm retornos proporcionais ao seu risco. Avaliando-se o R-quadrado como medida de risco sistemático, uma parte considerável oscila em conjunto com o mercado em geral, com níveis predominantes acima de 80%, porém oscilam em menor intensidade do que este, refletido por Betas consistentemente inferiores à unidade e estatisticamente significativos. Ao mesmo tempo, não geraram retornos extraordinários durante a pandemia, porém são alternativas de investimentos comensuráveis ao risco e consideradas defensivas.

Os resultados obtidos de desempenho e risco são apresentados na Tabela 03:

<b>Código</b>	<b>Alfa</b>	<b>p-valor</b>	<b>Beta</b>	<b>p-valor</b>	<b>R-quadrado</b>
AMDWX	-0.000116	0.619283	0.585705	0.000000	0.730412
WCMDX	-0.000193	0.517553	0.758381	0.000000	0.647005
GIGSX	-0.000451	0.168537	0.732544	0.000000	0.681900
BTSMX	-0.000015	0.942754	0.938682	0.000000	0.896775
WASMX	-0.000039	0.853830	0.939081	0.000000	0.892696

NSFHX	-0.000104	0.304535	0.791821	0.000000	0.963305
NSFJX	-0.000110	0.297270	0.831101	0.000000	0.964050
LENIX	-0.000108	0.214314	0.556632	0.000000	0.921157
STHYX	-0.000410	0.088730	0.050115	0.010175	0.021454
NSFKX	-0.000123	0.266506	0.862997	0.000000	0.963300
LEJIX	-0.000091	0.309640	0.657428	0.000000	0.938191
LEGIX	-0.000079	0.483043	0.862009	0.000000	0.943446
LEKIX	-0.000080	0.411174	0.741980	0.000000	0.943132
LEHIX	-0.000077	0.473838	0.818777	0.000000	0.943446
NSFMX	-0.000124	0.273761	0.880482	0.000000	0.962766
NSFLX	-0.000141	0.205386	0.866708	0.000000	0.962960
CCAFX	-0.000259	0.105709	0.969153	0.000000	0.940163
BTMFX	-0.000060	0.759878	0.906697	0.000000	0.902143
TRDIX	-0.000417	0.316935	0.973829	0.000000	0.700374
WAMFX	-0.000059	0.756530	0.901238	0.000000	0.904883
GESGX	-0.000085	0.677983	0.978695	0.000000	0.907033
WSBFX	-0.000046	0.583733	0.628923	0.000000	0.960792
PMVAX	-0.000109	0.688310	0.969533	0.000000	0.845090
BTBFX	-0.000047	0.611581	0.672663	0.000000	0.957346
PARMX	-0.000154	0.340778	0.910948	0.000000	0.931637
MBLDX	0.000010	0.985867	0.618135	0.000000	0.337595
DRAKX	-0.000021	0.839830	0.487745	0.000000	0.901564
PAXWX	0.000038	0.569321	0.541215	0.000000	0.965919
REDWX	-0.000099	0.637347	1.085318	0.000000	0.919785
PXLIX	0.000144	0.108581	0.939786	0.000000	0.979271

**Tabela 03** – Resultados de Alfas, Betas, p-valores e R-quadrado para Fundos ESG.

Fonte: Elaborado pelo autor.

#### 4. CONCLUSÕES

A partir da análise dos Fundos ESG mais bem posicionados na plataforma Morningstar™ a partir de diversas restrições e mais altos escores históricos de sustentabilidade e do período que compreende o início da pandemia COVID-19 como emergência global pela Organização Mundial da Saúde (OMS), verifica-se que Fundos ESG, embora não gerem retornos extraordinários, servem como investimentos de risco mais baixo e retornos comensuráveis a esse risco. Desta forma,

os resultados obtidos são aqueles esperados para fundos diversificados. Conforme o intuito das empresas em mitigar riscos ao adotar as práticas Ambientais, Sociais e de Governança, os resultados estão em linha com Cornell e Damodaran (2020), que revelam que esses investimentos em Fundos ESG funcionam na seguinte direção: riscos mais baixos e retornos proporcionais, porém não extraordinários.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ACCOUNTANCY DAILY. Big Four back universal sustainability metrics, September 2020. Disponível em: <https://www.accountancydaily.co/big-four-back-universal-sustainability-metrics>. Acesso em: 15.07.2022.

AHMAD, N.; MOBAREK, A.; RONI, N.; TAN, A. Revisiting the impact of ESG on financial performance of FTSE350 UK firms: static and dynamic panel data analysis. *Cogent Business & Management*, 8(1), 2021. <http://dx.doi.org/10.1080/23311975.2021.1900500>

CORNELL, B.; DAMODARAN, A. Valuing ESG: Doing Good or Sounding Good? (Março, 2020). NYU Stern School of Business. Disponível em SSRN: <https://ssrn.com/abstract=3557432> ou <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3557432>.

FÓRUM ECONÔMICO MUNDIAL (FEM). Measuring Stakeholder Capitalism Towards Common Reporting of Sustainable Value Creation, 2020. Disponível em: <https://www.weforum.org/reports/measuring-stakeholder-capitalism-towards-common-metrics-and-consistent-reporting-of-sustainable-value-creation/>

HUANG, D. Environmental, social and governance (ESG) activity and firm performance: a review and consolidation. *Accounting & Finance*, 61, 2021. <https://doi.org/10.1111/acfi.12569>

KOTSANTONIS, S; SERAFEIM, G. Four Things No One Will Tell You About ESG Data. *Journal of Applied Corporate Finance*, 31(2), pp. 50-58, 2019. <https://doi.org/10.1111/jacf.12346>

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). The 17 Sustainable Development Goals (SDG). Disponível em: <https://sdgs.un.org/es/goals>. Acesso em: 15.07.2022.

PHILIPP, K.; SAUTNET, Z.; TANG, D.; ZHONG, R. The Effects of Mandatory ESG Disclosure Around the World. *European Corporate Institute Working Paper*, 754, 2021.

PICKWICK, A.; SEWELÉN. J. The Impact of ESG Scores on Firm Performance: A Comparison of the European Market Before and After the 2008 Financial Crisis, 2021. 108 f. Dissertação de Mestrado (Finanças). Uppsala University (Suécia).

PULINO, S.; CIABURRI, M.; MAGNANELLI, B.; NASTA, L. Does ESG Disclosure Influence Firm Performance? *Sustainability*, 14(13), 2022.  
<https://doi.org/10.3390/su14137595>

## **Capítulo 8**

# **ENSINO REMOTO EMERGENCIAL (ERE) EM TEMPOS PANDÊMICOS NA UFG-CAMPUS GOIÁS: PERCEBA QUEM É SEU ALIADO**

*Tereza Cristina Pires Favaro*  
*Edgar Antônio Nery Alves Camelo*  
*Joel dos Santos Lima*

## **ENSINO REMOTO EMERGENCIAL (ERE) EM TEMPOS PANDÊMICOS NA UFG-CAMPUS GOIÁS: PERCEBA QUEM É SEU ALIADO<sup>40</sup>**

**Tereza Cristina Pires Favaro**

*Assistente Social, mestre em Serviço Social (PUC-GO) doutora em História (UFG),  
professora do curso de Serviço Social UFG/ Câmpus Goiás e do Programa de  
Residência Multiprofissional em Saúde HC-UFG*

**Edgar Antônio Nery Alves Camelo**

*Assistente Social e Educador. Mestre em Sociologia pelo Programa de Pós-  
Graduação da Universidade Federal de Goiás, (PPGS/UFG) Câmpus Samambaia  
(2019). Pós-Graduado em Docência Universitária pela Universidade Estadual de  
Goiás, Câmpus Inhumas (2018). Bacharel em Serviço Social pela Universidade  
Federal de Goiás, Câmpus Cidade de Goiás (2014). Professor do Magistério  
Superior - Substituto, na Universidade Federal de Goiás (UFG).*

**Joel dos Santos Lima**

*Discente do curso de Serviço Social, monitor bolsista no PIAPAED do Núcleo de  
Acessibilidade UFG Câmpus Goiás e de Iniciação Científica.*

### **RESUMO**

A construção desta proposta se deu pela inquietação diante do Ensino Remoto Emergencial (ERE) em tempos pandemia pela Covid-19 na Universidade Federal de Goiás, no Câmpus Goiás, imposto para a retomada do calendário acadêmico. Houve resistência na adesão ao ERE – um componente do EaD –, posto que, o tempo histórico reforça o aprofundamento do capital sobre a educação superior pública, desmoralizando-a, criminalizando o pensamento crítico e reduzindo o seu investimento. A adesão ao ERE traz desafios à formação diante das desigualdades sociais e da não garantia da universalidade aos estudantes no acesso aos recursos tecnológicos para acompanhamento das aulas. Com isso, intensifica-se a formação aligeirada, precária, reforçando o viés elitista da educação superior. O estudo está fundamentado no materialismo histórico dialético com utilização de revisão bibliográfica e documental.

---

<sup>40</sup> Empréstado de Rapper Operante País Capitalista (2018)

**Palavras-chave:** Educação Superior; Ensino Remoto Emergencial; Neoliberalismo; Desigualdades; Formação Precarizada.

## **ABSTRACT**

The construction of this proposal was due to the concern about Emergency Remote Teaching (ERE) in times of a pandemic by Covid-19 at the Federal University of Goiás, on Campus Goiás, imposed for the resumption of the academic calendar. There was resistance in joining the ERE - a component of distance education -, since historical time reinforces the deepening of capital on public higher education, demoralizing it, criminalizing critical thinking and reducing its investment. Adherence to the ERE brings challenges to training in the face of social inequalities and the non-guarantee of universality for students in accessing technological resources to monitor classes. As a result, light and precarious training is intensified, reinforcing the elitist bias of higher education. The study is based on dialectical historical materialism with the use of bibliographic and documental review.

**Keywords:** College education; Emergency Remote Teaching; Neoliberalism; Inequalities; precarious training

## **1 INTRODUÇÃO**

A substituição das aulas presenciais por atividades não presenciais mediadas por tecnologias digitais foi uma estratégia para manter a “normalidade acadêmica” no contexto de isolamento social provocado pela pandemia da Covid-19. Contudo, expôs desafios que tangem ao acesso às tecnologias e às políticas públicas educacionais e sociais brasileira, bem como, trouxe implicações para a qualidade do ensino, uma vez que o trabalho docente passou a ter novas atribuições. Destarte, que este período teve característica excludente, no sentido de que o uso de tecnologias não alcançou algumas parcelas de estudantes das classes populares, ingressos na universidade pública, historicamente ocupada por pequena fração da sociedade brasileira, identificada por Freire (2020, p. 159) como “elitista, autoritária e distanciada da realidade”.

A construção desta proposta se deu pela importância de problematizar o Ensino Remoto Emergencial (ERE)<sup>41</sup> em tempos de pandemia na Universidade Federal de Goiás (UFG) no Câmpus Goiás. Ao eleger a reflexão sobre essa modalidade de ensino, é interessante situá-la na dimensão histórica, econômica, sociopolítica e cultural. É fato que a universidade vem passando por transformações objetivas devido aos inúmeros cortes orçamentários que objetivam a desconstrução da educação

---

<sup>41</sup>Salienta, “o ensino remoto emergencial deve ser compreendido como um dos elementos do processo de contrarreforma da educação em curso no Brasil e em toda a América Latina” (FARAGE, 2020, p.55).

pública para dar primazia à contrarreforma neoliberal da educação superior brasileira, se apoiando no aprofundamento do seu sucateamento e, ainda, de mudanças na subjetividade da qual se difundiu a negação a ciência. Outros elementos se somam a esse processo como a exacerbação da homofobia, do racismo, da criminalização da pobreza e das lutas sociais.

Desse modo, desenvolver estudos, pesquisas, promover fóruns sobre a universidade e o trabalho produzido possibilita alargar o conhecimento deste espaço, da sua comunidade na perspectiva de reafirmar o compromisso e a defesa da educação pública de qualidade como direito, da universidade autônoma, inclusiva, democrática, laica, antimachista, antirracista, presencial, crítica, socialmente referenciada e em sintonia com as demandas da classe trabalhadora.

É nessa perspectiva que constrói-se uma indagação, de um problema real em torno do ERE e seus impactos à formação, reconhecendo esse processo como um fenômeno histórico, componente do ensino a distância e afinado com o modelo de educação voltado aos interesses da globalização. Isso significa redução dos investimentos na área social e da responsabilidade assumida pelo Estado, ou seja, “encolhe o espaço público democrático dos direitos e amplia o espaço privado [...] onde não é admissível, no campo dos direitos sociais conquistados” (CHAUI, 1999, p. 1).

Com isso há uma crescente expansão de cursos de ensino à distância, a privatização e o interesse do capital privado. Isto porque, os grandes conglomerados com atuação na educação buscam na EaD a possibilidade de redução do seu custo e auferir lucros. Não por acaso, a expansão da educação superior se materializa pela via do mercado, pela desqualificação de conteúdos formativos críticos, pela redução dos investimentos em pesquisa, na intensificação do trabalho docente e a precarização da formação.

Isso posto, reforça-se a pertinência e atualidade de um estudo sobre o ERE, tentando apreender seu alcance e implicações para a formação, a não garantia da universalidade de acesso aos estudantes e a possibilidade de destituição da “educação de seu sentido mais pleno, qual seja, o da troca e construção coletiva no processo de ensino-aprendizagem” (ANDES, 2020, p. 8).

O estudo está respaldado nas fontes da teoria social crítica, em referenciais teóricos que discutem a educação Superior, Ensino a distância, Ensino remoto

emergencial, as Tecnologias Digitais de Informação e Comunicação e a sociabilidade burguesa.

As reflexões aqui depreendidas são acúmulos do exercício profissional, na docência e na inserção como estudante ambos no Curso de Serviço Social Câmpus Goiás UFG. E, parte de pesquisa em andamento intitulada O Ensino Remoto Emergencial no Curso de Serviço Social da Universidade Federal de Goiás/Regional Goiás. Do ponto de vista metodológico, o trabalho realiza uma revisão bibliográfica, documental.

## **2 O ERE E À FORMAÇÃO DE QUALIDADE: não posso relatar felicidade vendo tanta hostilidade<sup>42</sup>**

O Câmpus Goiás da Universidade Federal de Goiás encontra-se localizado na Cidade de Goiás, a 136 km de distância da capital Goiânia. Possui uma população estimada em 24.727 habitantes, segundo o censo demográfico de 2010 do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas (IBGE); e, em 2020 de 22.381 habitantes<sup>43</sup>. O município apresenta uma concentração de 24 assentamentos segundo o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA).

Em 2001, foi reconhecida pela Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco) como Patrimônio Histórico e Cultural da Humanidade. Segundo Gonçalves (2013, p. 273) esse município, “ao mesmo tempo, convive com as heranças e ranços de uma cidade, muitas vezes, esquecida pelo poder público como forma de manutenção do poder e da política vigente”.

A cidade é conhecida por suas tradições regionais, em que se destacam: o Carnaval, Procissão do Fogaréu, o Festival Internacional de Cinema e Vídeo Ambiental (FICA), Festival Gastronômico, igrejas, museus e outras expressões artísticas e culturais, que fazem de Goiás uma cidade turística. Referência na Região do Vale do Rio Vermelho pelas Instituições de Ensino Superior, sendo o Instituto Federal de Goiás (IFG), Universidade Estadual de Goiás (UEG) e a Universidade

---

<sup>42</sup> Emprestado de Rapper Operante, “País Capitalista” (2018)

<sup>43</sup>O contexto de pandemia e ensino remoto emergencial traz elementos significativos para mudança do quadro populacional da cidade, diante das perdas para a covid-19, da mudança de localidade de estudantes e dentre outras possibilidades que modificam o cenário do município de Goiás.

Federal de Goiás (UFG), com potencialidades de uma cidade universitária (FAVARO e RIBEIRO, 2020).

Nesse contexto que se insere o Campus Goiás/UFG, com 866 estudantes, destes 500 são do sexo feminino e 366 do sexo masculino. Em relação à cor/raça, 325 estudantes são pardos, 276 brancos, 153 não quis declarar, 91 pretos, 11 amarelos, 9 indígenas e 1 não informado. Segundo os dados do portal Analisa UFG 75% ingressaram na universidade pelo Sistema de Seleção Unificada (SISU) e 83% são estudantes de baixa renda, com renda per-capita de até 1,5 salário mínimo (SM)<sup>44</sup>.

Desde março de 2020, assim como outras instituições federais, o Câmpus Goiás encontra-se com as atividades presenciais suspensas. Diante do decreto da Organização Mundial de Saúde (OMS) do estado de pandemia provocado pela Covid-19 e a necessidade do isolamento social como estratégia para contenção do vírus, o Ministério da Educação (MEC) autorizou pela Portaria Nº 343, de 17 de março, que as salas de aulas presenciais fossem substituídas por salas digitais em universidades federais e nas instituições privadas de ensino superior. Com isso, as Instituições Federais de Ensino Superior (IFES) aderiram ao Ensino Remoto Emergencial (ERE) como alternativa à retomada do calendário acadêmico. Nesse caminhar, a UFG realizou espaços de consulta à comunidade acadêmica em relação à retomada das aulas via ERE. Ainda durante esse processo, a UFG criou um Grupo de Trabalho (GT) para estudo e análise de uso de Tecnologias Digitais de Informação e Comunicação (TDICs) nas atividades acadêmicas de ensino, pesquisa e extensão<sup>45</sup>, assim como realizou a pesquisa sobre acesso às tecnologias para conhecer a realidade da comunidade acadêmica<sup>46</sup>. Para a Associação Brasileira de Ensino e Pesquisa em Serviço Social (ABEPSS),

[...] O debate das condições para o Ensino Remoto Emergencial não se reduz ao acesso à rede de internet e à disponibilidade de telefone celular e/ou demais equipamentos. É preciso considerar todos os efeitos da desigualdade social combinados à crise sanitária e econômica [...] (ABEPSS, 2020)

---

<sup>44</sup>Dados referente ao primeiro semestre de 2021. Esses dados passaram por mudanças diante do ingresso de estudantes via Sistema de Seleção Unificada (SiSU) no ano corrente e com possibilidade de novas mudanças com as próximas chamadas

<sup>45</sup>Disponível em: <https://reitoriadigital.ufg.br/n/126832-ufg-estuda-o-uso-de-tecnologias-em-atividades-academicas-durante-pandemia>.

<sup>46</sup>Disponível em: <https://www.ufg.br/n/126831-participe-da-pesquisa-sobre-acesso-as-tecnologias-na-ufg>.

Durante esse período de consulta, houve pressão de parcela da comunidade acadêmica/UFG para a retomada do calendário acadêmico/2020 com a adesão ao ensino remoto. E, na particularidade da instituição, o ERE foi aprovado em caráter temporário pelo Conselho Universitário, para ser desenvolvido com uso de tecnologias digitais de comunicação e informação (TDICs), sem, contudo, alargar a discussão, aprontado às pressas.

Não houve, porém, efetivo debate, uma vez que na maior parte dessas instituições a aprovação das propostas aconteceu de forma aligeirada, sem tempo hábil para o debate, o estudo e a maturação necessária para o planejamento desse período absolutamente excepcional (FARAGE, 2021, p. 56 e 57).

A adesão ao ERE não se deu passivamente e sem luta. Na contramão do processo, o movimento estudantil, docente e dos trabalhadores em educação vinculados à UFG, resistiram e combateram a adesão ao ERE, se opondo à sua implantação. Para tanto, empreenderam reflexões e análises sobre este formato de ensino, seu significado, contradições e suas consequências para a educação à luz dos moldes capitalistas, que nada mais é que um desdobramento do EaD. De mais a mais, pela sua forma e conteúdo expõe a complexidade do real, posto que o ERE não atende em sua totalidade as necessidades estudantis, haja vista que 76% das/os estudantes são de famílias de baixa renda<sup>47</sup>.

Toda essa resistência se deu em função de uma preocupação com a precarização da formação diante das desigualdades no acesso às tecnologias, assim como, no que se refere à diferença entre aqueles com maiores dificuldades de aprender e por reconhecer a importância do acesso ao aprendizado de forma igualitária, incluindo estudantes com deficiência. É nítido que discentes de baixa renda encontram-se cerceados ao acesso às TDICs e a uma rede de internet de qualidade que atenda às demandas do ERE, e que no contexto pandêmico essa realidade de desigualdade se intensifica. Acerca desse processo, Veloso (2007) evidencia que:

Na maior parte das vezes, a utilização da tecnologia encontra-se vinculada à satisfação dos interesses de grupos e elites dominantes contribuindo, em grande medida, para intensificar processos relativos ao aumento da acumulação (VELOSO, 2007, p. 12).

---

<sup>47</sup>Relatório de gestão da Pró-Reitoria de Assuntos Estudantis, disponível em: [https://files.cercomp.ufg.br/weby/up/93/o/RELATORIO\\_PRAE\\_2019.pdf?1603821505](https://files.cercomp.ufg.br/weby/up/93/o/RELATORIO_PRAE_2019.pdf?1603821505).

O ensino superior público brasileiro é notadamente presencial. E, especialmente ao longo dos últimos anos, é possível identificar nesses espaços experiências do Ensino a Distância (EaD) na pós-graduação *lato sensu*, em cursos de especialização, assim como de extensão e, recentemente, alguns cursos de graduação<sup>48</sup> que

[...] refere-se, fundamentalmente a uma modalidade de ensino mediada por tecnologias que permitem que o professor e o aluno estejam em ambientes físicos diferentes e que permite ao estudante criar seu próprio horário para estudar. Em geral, a presença do aluno é requerida apenas para a realização das provas. Nessa forma de ensino cabe ao aluno gerenciar seu próprio aprendizado, tendo autonomia para estudar e “assistir” às aulas de acordo com seu tempo disponível (ANDES, 2020, p. 11).

Destarte, em uma conjuntura de crise do capital agravada pela pandemia, com impactos na sociabilidade, nas relações de trabalho e familiares, além da intensificação da política neoliberal, do projeto privatista para as políticas públicas de ataques às universidades públicas, imposto pelo atual governo, que se apoia no negacionismo, na tentativa de desmoralização da educação pública, na criminalização do pensamento crítico e nos cortes constantes do orçamento. Nessa direção, para Sousa (2021), o processo de democratização do acesso e da permanência no ensino superior traz contradições.

Dentre as políticas públicas que atuam no sentido de democratização do acesso, destacam-se a implementação de programas como: Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (REUNI), Programa Universidade Para Todos (PROUNI) e o Fundo de Financiamento Estudantil (FIES). Essas políticas possibilitam alterações no ensino superior com ampliação do número de vagas nas universidades brasileiras, públicas e privadas, bem como o desenvolvimento de políticas de ação afirmativa, as cotas sociais, assegurando o acesso dos filhos da classe trabalhadora à universidade pública, em especial os estudantes egressos da escola pública. Não há como negar conquistas significativas como a ampliação de cursos e vagas, viabilizando acesso da população parda/preta, pobre e periférica, indígena, quilombola, camponesa, LGBTQI+ e Pessoas com

---

<sup>48</sup>Evidencia a Portaria MEC Nº 2.117, de 6 de dezembro de 2019, que amplia a carga horária na modalidade de Ensino à Distância em curso de Graduação presenciais pelas IFES, porcentagem de 20% para 40%. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-n-2.117-de-6-de-dezembro-de-2019-232670913>, acesso em 16 de junho de 2021.

Deficiência (PcD) de ordem física, visual, auditiva e mental ao ensino superior. Todavia, sem perder de vista que as medidas normativas endossam,

[...] a regulamentação das parcerias entre as instituições públicas e fundações de direito privado; a instituição de normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da administração pública; a regulamentação do ensino a distância; a ampliação de ações das fundações de direito privado nas instituições públicas; a ampliação do financiamento estudantil, através de isenção fiscal para as instituições privadas de ensino superior (SILVA, 2018, p. 10).

Tais medidas impulsionaram a expansão do ensino privado, entretanto, em relação ao ensino superior público, sem financiamento adequado, tal expansão não acompanha a efetiva condição de permanência como, bolsa, moradia estudantil, refeitório, transporte, biblioteca, apoio para estudantes com deficiência física, atendimento médico odontológico, apoio psicológico e outras ações que poderiam ser pensadas para respaldar o estudante durante a passagem pelo ensino superior.

Para Santos e Marafon (2016), diante dessa situação, a seletividade impera na Política de Assistência Estudantil que, sem meios para a garantia plena de acesso aos estudantes de baixa condição socioeconômica nos programas de assistência, não consegue atender as necessidades mínimas de permanência. Frente ao descompasso em garantir as efetivas condições de permanência, as instituições de ensino superior são obrigadas a lançar mão de editais de seleção para o acesso aos direitos como alimentação, moradia, entre outros que deveriam ser universal,

Assim, é nítido que o alcance da assistência estudantil é limitado diante da política orçamentária restritiva imposta pelo Estado brasileiro. Portanto, não atende os estudantes, em suas especificidades enquanto sujeitos em formação (SOUSA, 2021, 36).

Isso significa que na retomada do calendário acadêmico pela via remota, a possibilidade de agravos na saúde mental da comunidade acadêmica, da intensificação do trabalho e da precarização da formação diante das desigualdades no acesso às tecnologias, assim como a diferença entre aqueles com maiores dificuldades de aprender, tendo em vista a importância do acesso de forma igualitária, incluindo estudantes com deficiência.

O ERE vem sendo questionado pela Associação Brasileira de Ensino e Pesquisa em Serviço Social (ABEPSS), que tem promovido debates importantes com

posicionamento crítico a essa modalidade e os encaminhamentos descabidos, que reforçam a desigualdade social, incentiva a evasão e a elitização do ensino

Neste cenário, a disputa entre projetos estruturais se fortalece. Algumas das soluções propostas por gestores para a dificuldade de acesso de discentes ao ensino remoto é indicar que a/o estudante tranque sua matrícula e, quando houver o retorno presencial, volte a cursar a faculdade. De fato, essa indicação revela uma concepção de universidade. Quem pode participar do ensino remoto? Novamente, as pesquisas da TIC indicam que os setores com maior acesso estão no espaço urbano e nas classes A e B. Quem tem equipamento adequado, programas de dados excelentes, condição de infraestrutura para estar nas atividades virtuais. E quem são esses? Os cotistas? Ou aqueles a quem a estrutura familiar já permite acesso a tudo isso de maneira adequada? Para quem seria essa universidade moldada no ensino remoto? (ABEPSS, 2021, p. 14).

Não obstante, certos desafios que acompanham o processo, como: a transposição dos conteúdos das aulas presenciais, a conexão de internet de má qualidade, falta de equipamentos, ou o compartilhamento de um único aparelho celular/computador com outros membros da família, assim como ausência de espaço compatível para receber as aulas remotas. Há outros desafios que atingem também docentes e discentes, como gastos contraídos com energia, assistência técnica ou aquisição de novos equipamentos, cuidado de familiar adoecido. E, ainda, estudantes realizando trabalhos informais para completar a renda da família. Castione *et al* (2021, p. 411 - 412) evidenciam que “os estudantes mais afetados são aqueles que já se encontram em desvantagens de oportunidades em razão de condições econômicas e sociais piores do que de alunos com acesso ao ensino remoto”.

Em meio à pandemia e ao ensino remoto, a Pró-Reitoria de Assuntos Estudantis da Universidade Federal de Goiás (Prae/UFG), realizou ajustes no que referem às ações de assistência estudantil - exclusão de bolsa, criação de uma nova modalidade de bolsa com valor inferior, a obrigatoriedade de não acumular bolsas e a redução no critério de renda *per capita* de 1,5 salário mínimo para 1 salário mínimo, intensificando o processo de exclusão de estudantes por não acesso ao recurso financeiro na garantia de permanência no curso de graduação. Em síntese, das ações desenvolvidas pela PRAE, destaca-se o plano emergencial conectividade (valor de R\$ 500 para compra de equipamento); pacote de dados (recurso financeiro R\$100/chip que não responde às demandas exigidas do ensino remoto emergencial); empréstimo e aquisição de equipamentos; UFGid (doação) e a alimentação emergencial (FAVARO e LIMA, 2021).

É importante destacar que tais medidas utilizando editais de seleção evidenciam a desigualdade de acesso e a exclusão de um número significativo de estudantes aos recursos que essa modalidade de ensino exige, comprometendo o acompanhamento das aulas e reforçando a precarização da formação.

Por certo, o uso constante das tecnologias com as quais nem todos são familiarizados, a incerteza do acesso e manejo das ferramentas digitais por parte dos alunos com deficiência, a exposição contínua às telas de computadores, ampliam as possibilidades de adoecimento físico e mental com sérios agravantes ao desempenho pessoal e acadêmico.

É preciso destacar que a vivência cotidiana do estudante — não somente da UFG — é marcada por diferentes expressões da questão social acrescidas de tantos outros agravantes como as condições de permanência, o preconceito, o racismo, a homofobia, o desempenho acadêmico, as relações com colegas e professores. Enfim, aspectos plausíveis de corroborar no adoecimento físico e mental, além de demandar o apoio institucional para assegurar sua permanência no ensino superior. Conforme Sousa (2021), ao refletir sobre a realidade estudantil da UFG a partir do Programa de Assistência Estudantil de apoio à saúde mental dos estudantes conduzido pelo Programa Saudavelmente<sup>49</sup>, muitos estudantes chegam à universidade adoecidos,

Questões econômicas, sociais, de raça, são consideradas determinantes estruturais de saúde, pois geram estratificação social. Se a posição social das pessoas determina suas oportunidades de saúde, cabe à Universidade, que acolhe pessoas em posições sociais as mais diversas, garantir, pelo menos no que diz respeito a suas iniciativas, um acesso equânime de todas essas pessoas às suas iniciativas em prol da saúde (ACCORSI, 2015, p. 63).

Não se nega a importância das tecnologias de informação e comunicação por meio das quais, remotamente, é possível a realização de reuniões, *lives* ou eventos,

[...] defende-se a incorporação desse recurso de forma subordinada aos princípios e valores existentes no projeto ético-político profissional, visando evitar uma utilização pautada na lógica da racionalidade instrumental, em que o tecnicismo se sobrepõe à competência crítica (VELOSO, 2010, p. 517).

---

<sup>49</sup>Programa Saudavelmente/UFG é uma estratégia de permanência do estudante no ensino superior prevista pelo Programa Nacional de Assistência Estudantil (Pnaes), instituído pela Portaria Normativa n. 39, de 12 de dezembro de 2007 (BRASIL, 2007).

No entanto, é importante evidenciar em relação ao ensino remoto, o lugar dessa formação e os princípios norteadores,

[...] em uma realidade em que há mais de 4,5 milhões de brasileiros sem (...) acesso à internet banda larga e mais de 50% dos domicílios da área rural não possuem acesso à internet. Em uma realidade em que 38% das casas não possuem acesso à internet e 58% não têm computador (ANDES, 2020, p. 14).

Tais dados reforçam as desigualdades estruturais históricas brasileiras, diante dos desafios do ERE e da não garantia da universalidade de acesso aos recursos tecnológicos por parte dos alunos. Destarte, tomando-se como referencial as análises desenvolvidas por Sousa Filho (2019) no que se refere ao acesso e democratização das tecnologias de informação na UFG/Câmpus Goiás, observam-se desafios de toda ordem que reforçam as desigualdades haja vista os constrangimentos e o processo excludente imposto aos estudantes. Diante disso, o autor evidencia a importância do debate crítico não somente por parte das instituições de ensino, mas de toda a sociedade, uma vez que os determinantes atingem “[...] as dimensões econômicas, sociais, geográficas, geracional e cultural - ao trabalho e renda, a riqueza socialmente produzida, dentre outras” (SOUSA FILHO, 2019, p. 52).

Importa observar que o uso da tecnologia remonta ao século XVIII na Inglaterra, introduzido no processo produtivo para assegurar a intensificação da produtividade e acumulação do capital. Dito isso, é importante refletir que o uso das tecnologias alterou as relações de trabalho e ampliou a exploração da classe trabalhadora, conseqüentemente, seu adoecimento diante das precárias condições de vida e trabalho. Houve, então, o aprofundamento das desigualdades sociais e a agudização da questão social (FAVARO e LIMA, 2021).

É interessante mencionar que Sousa Filho (2019) identifica o estranhamento por parte dos discentes em relação ao uso das tecnologias de informação e comunicação como mediação no processo formativo. Para os discentes, tais recursos estão associados ao lazer, como: ouvir música, assistir filmes, bate papo e jogos.

O que fica evidente na adesão ao ensino remoto é que para a maioria das pessoas sua implementação é algo temporário e de excepcionalidade. Não é bem assim. Tratar do ensino remoto requer associá-lo às mudanças em curso no ensino

superior brasileiro engendradas por um projeto histórico mais amplo de moldes neoliberal introduzido no Brasil a partir da década de 1990, que

[...] se associa diretamente com a dinâmica atual do capital em crise que necessita expandir seus mercados, e, na particularidade brasileira, se adensa à redução do Estado na execução das políticas sociais, ao desfinanciamento e às parcerias público-privadas, impulsionando a privatização no interior das universidades públicas, o aprofundamento do empresariamento da educação superior e a lógica dominante de aligeiramento e massificação da formação (MELIN; MORAES, 2021, p. 201).

Para tanto, se faz necessário empreender uma leitura da realidade das IFES, de forma crítica, ir além das aparências, captar o movimento do real na perspectiva de compreender o alcance da reconfiguração da estrutura, do projeto de educação imposto pelo Ministério da Educação, orientado pelos organismo internacionais - Fundo Monetário Internacional (FMI), Banco Mundial (BM), Organização das Nações Unidas a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco), muitas vezes despercebida por parcela significativa da comunidade universitária. Nesse entendimento, o Relatório do BM intitulado - Um ajuste justo: análise da eficiência e equidade do gasto público no Brasil - de 2017, assim como ressalta-se a aprovação da Emenda Constitucional 95 (conhecida como teto dos gastos) e a proposta de imposição do Projeto *Future-se* derrubada em 2016 por meio da luta e pressão. Todavia, encontra-se nas entrelinhas das discussões em andamento nas IFES. Tais elementos reforçam as intenções do Ministério da Educação por um projeto de mercantilização da educação superior (FAVARO e SANTOS, 2021).

Nesse sentido, o ponto de partida para a apreensão da realidade acadêmica atual é identificar os movimentos e projetos políticos internos que sustenta (fazem adesão a) esse modelo de educação mercadológica e antipopular, evidenciado em 2020 e intensificado em 2021, com a aprovação desde o Ensino Remoto Emergencial (ERE), que abriu precedentes para a aprovação das Atividades Práticas Emergenciais (APEs) — é importante atentar-se às terminologias criadas, pois encontram enquanto estratégia —, segundo Da Rosa *et al* (2021, p. 61) “(termo utilizado com a intenção de diferenciá-lo do EaD) uma saída emergencial para assegurar a oferta de disciplinas durante a pandemia”.

Parte disso foi a aprovação do semestre acadêmico de 90 dias<sup>50</sup>— mantido o formato remoto—, proposta vivenciada no ano de 2017 na instituição, com prejuízos significativos na qualidade do processo formativo. Diante da experiência presencial do ensino-aprendizagem de forma aligeirada ficou nítido que os enfrentamentos na modalidade remota intensificam e as adequações institucionais estão afinadas com as propostas vigentes do Fórum de Bolonha, com presença efetiva do Brasil desde 2009. A Declaração de Bolonha, firmada em 1999 por ministros da educação europeia, apresenta como o objetivo estimular a competitividade internacional do ensino superior europeu, estruturando um modelo gerencial de educação/universidade, pautado no empreendedorismo, com viés mercadológico do ensino superior, avesso ao pensamento crítico, dentre outras especificações (BOSCHETTI, 2015).

Assim, a Universidade que se adequa aos ditames do capital via políticas de austeridade reduz o tempo de permanência na graduação, intensifica o processo de exclusão das classes populares à educação superior e atende às demandas de parcela que reúne as condições objetivas de permanência na instituição. Como visto, a Declaração de Bolonha se caracteriza pela mercantilização da educação superior, voltada ao mercado de trabalho, e não à transformação e emancipação dos sujeitos.

Nota-se que o momento atual reforça o avanço do conservadorismo, avesso à luta, ao debate de temas que envolvem o cotidiano universitário, que criminaliza as lutas sociais em defesa da educação pública,

É assim, em meio ao agravamento da conjuntura, que o governo federal, aproveitando-se da pandemia, que limita os atos e movimentos de rua e, portanto, a possibilidade de resistência da comunidade acadêmica e que defende o isolamento social, lança mão do ensino remoto emergencial, como uma estratégia para buscar a “naturalização” da educação mediada pela tecnologia. Essa estratégia não pode ser considerada nova, mas certamente é ainda mais rebaixada do que a proposta da educação terciária do Banco Mundial e demais organismos internacionais, como Fundo Monetário Internacional (FMI), Banco Mundial (BM), Organização Mundial do Comércio (OMC) e Unesco (FARAGE, 2020, p. 53).

---

<sup>50</sup>Calendário Acadêmico aprovado no Conselho Universitário da UFG - Resolução nº 82, de 28 de maio de 2021, referente ao período letivo 2021.1 - início em 26 de junho de 2021 e término em 11 de novembro de 2021; 2021.2 - início em 06 de dezembro de 2021 e término em 14 de abril de 2022. Disponível em: [https://files.cercomp.ufg.br/weby/up/90/o/Resolucao\\_2109103\\_Resolucao\\_CONSUNI\\_2021\\_0082.pdf](https://files.cercomp.ufg.br/weby/up/90/o/Resolucao_2109103_Resolucao_CONSUNI_2021_0082.pdf) Acesso 22 e julho de 2021

Diante do cenário pandêmico e necessário distanciamento social, pautas importantes como a do ERE e das APÉs foram aprovadas em tempo hábil para um amplo debate junto à comunidade acadêmica. No entanto, infere-se, pois, a intensificação do trabalho docente e as demandas de ensino e pautas que requerem a participação de representação estudantil, são marcadas por discussões aligeiradas e que não possibilitam o amadurecimento das reflexões e respectivas propostas.

Desse modo, em consonância com Chauí (1999, p. 4), a universidade voltada para o conhecimento deu lugar à universidade funcional, direcionada “[...] para a formação rápida de profissionais requisitados como mão-de-obra altamente qualificada para o mercado de trabalho”. Tais condições desafiam a universidade a adaptar-se ao mercado, alterando currículos, programas e atividades para assegurar a inserção profissional dos estudantes no mercado de trabalho.

Por certo, conforme afirma Iamamoto (2014), observa-se a redução do grau da autonomia universitária. À vista disso, a redução da autonomia docente, o incentivo ao produtivismo, aligeiramento da formação profissional, distanciando cada vez mais da docência e pesquisa; e, impactados pela subordinação da educação superior à lógica da lucratividade e excessiva carga horária em sala de aula, contrapondo ao tripé ensino-pesquisa-extensão, fundamental à educação de qualidade, articulada com as demandas sociais resultantes do diálogo com distintos setores da sociedade.

### 3 CONCLUSÃO

Ao desenvolver este estudo, partiu-se do pressuposto de que o Ensino Remoto Emergencial é um desdobramento da Educação a Distância. E, os impactos sanitários ocasionados pelo avanço da Covid-19 e do distanciamento social reverberaram na busca por maneiras de atenuar os danos causados pelo fechamento das universidades. Isso para tratar, apenas, dos aspectos inerentes a esta pesquisa.

A implantação do ERE evidenciou a intensificação do trabalho e precarização da formação diante das desigualdades no acesso às tecnologias, o agravamento das diferenças entre aqueles com maiores dificuldades de aprender, tendo em vista a importância do acesso de forma igualitária, incluindo estudantes com deficiência.

Observou-se que as discussões referentes ao ERE devem ir além das ações desenvolvidas pela instituição de acesso aos equipamentos tecnológicos e a uma rede de *internet*, e contemplar os diversos enfrentamentos de estudantes diante da

impossibilidade de acesso à tecnologia; as dificuldades pedagógicas impostas pelo ERE e o risco de precarização relacionados ao aligeiramento da formação; o acesso à assistência estudantil diante dos cortes no orçamento do Pnaes e o adoecimento físico e mental tensionado por desafios pessoais e acadêmicos.

O ERE apresenta-se na realidade social em tempos de crise sanitária, social e política como fenômeno da crise estrutural do capital, refletidas na sociabilidade brasileira sob a ofensiva neoliberal, revelando, assim, limites impostos ao acesso às políticas públicas e sociais que, paulatinamente, são atacadas pelo processo de finaceirização e terceirização dos serviços públicos e, não obstante, da educação pública.

Ressalta-se a ausência do acompanhamento institucional quanto à realidade do ERE. E, considerando a reflexão em curso, é necessário esse acompanhamento por meio de estudos e pesquisas para conhecer a realidade da comunidade acadêmica no sentido de distanciar as produções de caráter apenas quantitativos que culpabilizam docentes e estudantes pela ausência de aproximação, conhecimento e permanência no processo de ensino-aprendizagem mediado pelas tecnologias. Assim como apreender o movimento interno institucional na direção de uma educação voltada para o capital.

## REFERÊNCIAS

ANDES. Sindicato Nacional dos Docentes das Instituições de Ensino Superior (ANDES). **Projeto do capital para a educação, volume 4: O ensino remoto e o desmonte do trabalho docente**- Cartilha ANDES-SN, Brasília, 2020. Disponível em: <https://www.andes.org.br/diretorios/files/renata/setembro/cartilha%20ensino%20remoto.pdf> Acesso 7 jul. 2022.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE ENSINO E PESQUISA EM SERVIÇO SOCIAL (ABEPSS). **A Formação em Serviço Social e o Ensino Remoto Emergencial**. Brasília, maio de 2021.

\_\_\_\_\_. **TRABALHO E ENSINO REMOTO EMERGENCIAL**. 2020.

ACCORSI, Michela Ponzoni. **Atenção psicossocial no ambiente universitário: um estudo sobre a realidade dos estudantes de graduação da Universidade Federal de Santa Catarina** Dissertação (mestrado) - Programa de Mestrado Profissional em Saúde Mental e Atenção Psicossocial) Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 105 p, 2015

BOSCHETTI, Ivanete. Expressões do Conservadorismo na Formação Profissional. **Revista Serviço Social e Sociedade**, São Paulo: Cortez, n. 124, 2015.

CASTIONE, REMI *et al.* Universidades Federais na pandemia da Covid-19: acesso discente à internet e ensino remoto emergencial. **Ensaio: aval. pol. públ. Educ.**, Rio de Janeiro, v.29, n.111, p. 399-419, abr./jun. 2021. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ensaio/a/53yPKgh7jK4sT8FGsYGn7cg/>. Acesso 17 jul 2022

CHAUÍ, Marilena. **A Universidade Operacional**. São Paulo, 1999. Disponível em: < <https://uspcf.files.wordpress.com/2011/06/chau-i-m-universidade-operacional1.pdf> > Acesso em jul 2022.

CFESS. Conselho Federal de Serviço Social. **Nota das entidades sobre o trabalho e ensino remoto emergencial**. 2020. Disponível em: <http://www.cfess.org.br/arquivos/1NotaForumNacional2020.pdf>. Acesso 01 de maio de 2021.

DA ROSA, L. B. P *et al.* Notas sobre trabalho e Ensino Remoto Emergencial no contexto da Pandemia de Covid-19: Perfil docente do Departamento Interdisciplinar de Rio Das Ostras da Universidade Federal Fluminense. **Serviço Social em Perspectiva**, Montes Claros (MG), volume 5, número 2, jul./dez. 2021. ISSN 2527-1849. p. 57 - 83. Disponível em: <https://www.periodicos.unimontes.br/index.php/sesoperspectiva/article/view/4100/4339>. Acesso 16 jul 2022.

FARAGE, Eblin. Educação superior em tempos de retrocessos e os impactos na formação profissional do Serviço Social. **Revista Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, n. 140, p. 48-65, jan./abr. 2021. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/sssoc/n140/0101-6628-sssoc-140-0048.pdf>. Acesso 8 jul 2022.

FAVARO, Tereza Cristina Pires; LIMA, Joel dos Santos. ENSINO SUPERIOR NOS TEMPOS DA PANDEMIA E DO ENSINO REMOTO EMERGENCIAL (ERE): nosso suor sagrado é bem mais belo que esse sangue amargo. In X JORNADA INTERNACIONAL DE POLÍTICAS PÚBLICAS. 2021. Anais São Luiz do Maranhão, 2021.

FAVARO, Tereza C. P.; RIBEIRO, Elizangela C. ESTÁGIO SUPERVISIONADO DESAFIOS À FORMAÇÃO EM SERVIÇO SOCIAL NA EDUCAÇÃO SUPERIOR PÚBLICA. **REVISTA SERVIÇO SOCIAL EM PERSPECTIVA**. V. 4 N. 1 (2020): MONTES CLAROS (MG), P 22-44.

FREIRE, Paulo. In: FREIRE, Ana Maria Araújo (org.). **Pedagogia da tolerância/Paulo Freire**. São Paulo: Editora UNESP, 2004.

GONÇALVES, Carla Agda. **O PROGRAMA REUNI**: significados e ressonâncias da implantação do curso de Serviço Social da UFG/CCG – 2008/ 2012. Tese (Doutorado em Serviço Social) – Programa de Pós-Graduação em Serviço Social, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, PUC/SP, 2013, 401p.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE) **CENSO DEMOGRÁFICO** 2010. Rio de Janeiro: IBGE, 2012. Disponível em: <https://censo2010.ibge.gov.br/resultados.html> Acesso em 10 jul 2022

IAMAMOTO, M. V. A formação acadêmico-profissional no Serviço Social brasileiro. **Revista Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, n. 120, p. 609-639, out./dez. 2014

MELIM, Juliana Iglesias; MORAES, Livia de Cássia Godoi. Projeto neoliberal, ensino remoto e pandemia: professores entre o luto e a luta. **Revista Germinal: Marxismo e Educação em Debate**, Salvador, v.13, n.1, p.198-225, abr. 2021.

SANTOS, Claudia Priscila Chupel dos; MARAFON, Nelize Moscon. A Política de Assistência Estudantil na Universidade Pública Brasileira: desafios para o Serviço Social. **Revista Textos & Contextos** (Porto Alegre), v. 15, n. 2, p. 408 - 422, ago./dez. 2016.

SILVA, Andréa Alice Rodrigues. **CONTRARREFORMA DA EDUCAÇÃO SUPERIOR BRASILEIRA: A EXPANSÃO E A PRIVATIZAÇÃO DO ENSINO**. VI Seminário CETROS - Crise e Mundo do Trabalho no Brasil: desafios para a classe trabalhadora, **22 a 24 de agosto de 2018**. Disponível em <http://uece.br/eventos/viseminariocetros/anais/> Acesso em março 2021

SOUZA, Andreza Cândida de. **Saudavelmente**: uma experiência de saúde mental aos estudantes no contexto da Política de Assistência Estudantil na Universidade Federal de Goiás. Monografia (Graduação) Universidade Federal de Goiás Regional Goiás. Unidade Acadêmica Especial de Ciências Sociais Aplicadas. Curso de Bacharelado em Serviço Social, Goiás, 2021.

SOUSA FILHO, Joaquim Edson. **SERVIÇO SOCIAL**: acesso e democratização das Tecnologias de Informação e Comunicação na Universidade Federal de Goiás/ Regional Goiás. Monografia (Graduação) Universidade Federal de Goiás Regional Goiás. Unidade Acadêmica Especial de Ciências Sociais Aplicadas. Curso de Bacharelado em Serviço Social, Goiás, 2019.

VELOSO, Renato. As potencialidades contraditórias das tecnologias de informação. **Rev. Contemporânea**; v. 5, n. 2, 2007. Disponível em: [http://www.contemporanea.uerj.br/pdf/ed\\_09/contemporanea\\_n9\\_09\\_rveloso.pdf](http://www.contemporanea.uerj.br/pdf/ed_09/contemporanea_n9_09_rveloso.pdf). Acesso 03 de maio de 2021.

## **Capítulo 9**

# **A PRECARIZAÇÃO DO TRABALHO DO ASSISTENTE SOCIAL NA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL: DESPROFISSIONALIZAÇÃO DO TRABALHO E DESPOLITIZAÇÃO DA POBREZA**

*Thainá Ribeiro Pinto*

*Isabela Sarmet de Azevedo*

## **A PRECARIZAÇÃO DO TRABALHO DO ASSISTENTE SOCIAL NA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL: DESPROFISSIONALIZAÇÃO DO TRABALHO E DESPOLITIZAÇÃO DA POBREZA**

**Thainá Ribeiro Pinto**

*Bacharel em Serviço Social pela Universidade Federal Fluminense em Campos dos Goytacazes/RJ, com Estágio Supervisionado em Serviço Social no CRAS do Jockey e no CREAS II em Campos dos Goytacazes/RJ; membro do Grupo de Assessoria ao Trabalho do Assistente Social (GATAS). E-mail: thaina\_ribeiro@id.uff.br.*

**Isabela Sarmet de Azevedo**

*Doutora em Serviço Social pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo;  
Professora Associada do Departamento de Serviço Social de Campos;  
Coordenadora do Grupo de Assessoria ao Trabalho do Assistente Social (GATAS).  
E-mail: isabela\_sarmet@id.uff.br.*

### **RESUMO**

Este trabalho trata da precarização do trabalho do assistente social na Política de Assistência Social, onde as tarefas que lhe são demandadas nesse âmbito e as rotinas a que está submetido sofre constrangimentos e redefinições, pois ao mesmo tempo em que ampliam consideravelmente as demandas profissionais, aprofundam-se os processos de intensificação do trabalho, na contramão da autonomia dos trabalhadores sociais, na definição de ações a serem desenvolvidas junto às famílias beneficiárias relacionadas à gestão, controle e fiscalização das condutas dos beneficiários. Para abordar este tema foi feita uma revisão de literatura com autores críticos-marxistas.

**Palavras-chave:** Precarização. Trabalho. Política de Assistência Social.

### **ABSTRACT**

This work deals with the precariousness of the social worker's work in the Social Assistance Policy, where the tasks that are demanded in this context and the routines to which he is subjected suffer stifly and redefinitions, because at the same time that professional demands are considerably expanded, the processes of intensification of work are deepened, contrary to the autonomy of social workers, in the definition of actions to be developed with the beneficiary families related to the management, control and supervision of the conduct of the beneficiaries. To address this theme, a literature review was made with critical-marxist authors.

**Keywords:** Precariousization; Work. Social Assistance Policy.

## INTRODUÇÃO

Este artigo visa problematizar a precarização do trabalho do assistente social na Política de Assistência Social. Para tanto, recorreu-se à bibliografias produzidas por Fernandes (2018), Silva (2016), Raichelis e Lima (2016), Lara et. al. (2015), Forti e Coelho (2015), Ceolin (2014), Raichellis (2011) e Iamamoto (2011), que retratam uma perspectiva crítico-marxista.

Inicialmente, é válido destacar que, segundo Ceolin (2014), a mundialização do capital sob a hegemonia das finanças, redimensiona o trabalho e a sociedade contemporânea, a partir de um período de crise do modelo do capital e do processo de reestruturação produtiva como tentativa de respostas à crise. Neste contexto de alterações nas relações entre Estado e trabalho, o projeto neoliberal se apresenta como estratégia de reordenamento do capitalismo, também através de desconstrução de direitos sociais, vistos como a principal causa de sua crise fiscal.

Dessas mudanças, no que concerne ao trabalho, tem-se uma nova forma produtiva, mais flexível, articulada ao desenvolvimento tecnológico e a desconcentração produtiva. O processo de organização do trabalho se realiza mediante a uma intensificação das condições de exploração da força de trabalho, o que se reflete nos direitos trabalhistas que são desregulamentados, flexibilizados e fragmentados.

Portanto, uma questão relevante a ser destacada quando se problematiza o trabalho na Política de Assistência Social é que há questões relacionadas à gestão do trabalho, mas principalmente aos modos de organização e às condições concretas em que este se realiza, considerando o quantitativo de trabalhadores alocados, as relações de trabalho e os vínculos contratuais, sua qualificação e capacitação permanente para responder à crescente e complexa demanda populacional nesta política.

## Reflexões sobre a direção social das ações profissionais do Serviço Social na Política de Assistência Social

Os processos de reestruturação produtiva, que caracterizam as empresas capitalistas, penetram cada vez mais na organização e gestão do trabalho no espaço público, com repercussões para ação pública no campo das políticas sociais. No âmbito do setor público-estatal, tem-se a gradativa absorção das novas TICs (Tecnologias de Informação e Comunicação), que levam à incorporação da *cultura do gerencialismo*, incluindo rotinas e burocratização das ações que esvaziam de conteúdos reflexivos, criativos e educativos do trabalho, enquadrando processos e dinâmicas institucionais às metas de controle de qualidade e produtividade a serem alcançadas (RAICHELIS, LIMA, 2016). Por trás disso, temos um processo de *tecnificação da gestão assistencial da pobreza*, através da introdução de procedimentos tecnológicos que vêm alterando a forma e a dinâmica institucional, a gestão e a implementação das políticas e programas de proteção social.

Para tal, são demandados novos saberes, equipes profissionais especializadas e práticas profissionais altamente tecnificadas para construção e implementação de complexos sistemas de seleção, acompanhamento e avaliação do público inserido nos programas [...]. O campo assistencial é direcionado para a busca da eficiência em detrimento da humanização e da efetividade. São desenvolvidos sofisticados sistemas de cadastramento dos pobres, de sua seleção e de acompanhamento da população beneficiária, com institucionalização das políticas de combate à pobreza em novas bases. (SILVA, 2013, p.101<sup>51</sup>, apud SILVA, 2016, p.223)

O objetivo, segundo a autora, é a identificação dos *pobres merecedores* de ajuda, por meio do desenvolvimento de sistemas sofisticados, capazes de segui-los na trajetória de cumprimento das condicionalidades e no controle das condições que possibilitam dar continuidade ou não de sua inserção nos programas.

Com isso, podemos dizer que, gradativamente, as estratégias de intensificação e precarização do trabalho vão sendo incorporadas, sem que sejam claramente percebidas pelo conjunto dos trabalhadores sociais da esfera estatal, porém, elas se materializam no ritmo, velocidade do trabalho, nas cobranças e exigências de

---

<sup>51</sup> SILVA, Maria Ozanira da Silva e. Caracterização e problematização dos Programas de Transferência de Renda Condicionada (PTRC) na América Latina e Caribe. São Luís, 2013. Mimeo. Texto preliminar produto do projeto: Programas de Transferência de Renda Condicionada na América Latina: estudo comparado – Bolsa Família (Brasil), Nuevo Régimen de Asignaciones Familiares – AFAM – P.E. (Uruguay) y Asignación Universal por Hijo para la Protección Social (Argentina).

produtividade, na quantidade de tarefas, nas características do trabalho demandado e no peso da responsabilidade, que acarretarão, com o passar do tempo, no adoecimento e exaustão do trabalhador.

Presenciamos a emergência de condições regressivas impostas às dimensões do mundo do trabalho, com o aumento do desemprego, do emprego autônomo precarizado, da terceirização e quarteirização, etc. O rebaixamento brutal do nível de vida irrompeu a individualização por questões objetivas (reformatação das dinâmicas de trabalho) e subjetivas (medo do desemprego e de perseguições, enfraquecendo a organização interna de base). (FERNANDES, 2018, p.98)

Para Lara et. al (2015), a força de trabalho, na especificidade da sociedade capitalista, se torna mercadoria explorada, conseqüentemente, produtora de mais-valor. É nessa relação conflituosa entre Capital/ Trabalho que é produzida a “questão social”, fruto da lei geral da acumulação capitalista, que gera contradições, ao se apropriar da riqueza socialmente produzida.

O capitalismo procura diminuir ao máximo o custo de gastos possíveis com técnicas produtivas avançadas, abaixando os salários, reduzindo a mão de obra, investindo em trabalho morto<sup>52</sup>, provocando o aumento de desemprego. Assim, o Estado retira sua responsabilidade de garantir os direitos dos indivíduos da classe trabalhadora, trazendo para a cena pública “a visão individualista de responsabilização do pobre pela sua situação de pobreza e, conseqüentemente, de sua superação”. (SILVA, 2016)

Raichelis (2011, p. 421), ao particularizar o contexto brasileiro afirma:

No caso do Brasil, onde a precarização do trabalho, a rigor, não pode ser tratada como um fenômeno novo, considerando sua existência desde os primórdios da sociedade capitalista urbano-industrial, as diferentes formas de precarização do trabalho e do emprego assumem na atualidade novas configurações e manifestações, especialmente a partir dos anos 1990, quando se presenciam mais claramente os influxos da crise de acumulação, da contrarreforma do Estado e da efetivação das políticas neoliberais.

Além disso, é consensual entre Ceolin (2014), Lara et. al. (2015), Iamamoto (2011) a seguinte afirmativa de Raichellis (2011, p. 422):

---

<sup>52</sup> Trabalho morto é compreendido por Marx (2013) como trabalho abstrato, cujo objetivo se dá em criar a mais-valia, reproduzir e autovalorizar o capital além da valorização do valor contido nas mercadorias. Dessa forma, o trabalho morto se caracteriza por ser quantitativo, de modo a produzir mais-valia para o capital.

Essa dinâmica de flexibilização/ precarização atinge também o trabalho do assistente social, nos diferentes espaços institucionais em que se realiza, pela insegurança do emprego, precárias formas de contratação, intensificação do trabalho, aviltamento dos salários, pressão pelo aumento da produtividade e de resultados imediatos, ausência de horizontes profissionais de mais longo prazo, falta de perspectivas de progressão e ascensão na carreira, ausência de políticas de capacitação profissional, entre outros.

Neste contexto, na Política de Assistência Social, verifica-se uma tensão entre as requisições e prerrogativas das equipes profissionais, formada por uma força de trabalho qualificada no âmbito universitário, o que lhes traria uma relativa autonomia técnico-científica para delimitar e definir a direção, os conteúdos e alcances do seu trabalho; e o trabalho controlado e submetido ao poder dos contratantes institucionais, especialmente no âmbito municipal, onde se realiza o trabalho social com as famílias, que interfere na direção, nas atribuições, nos recursos atribuídos, entre outras dimensões que compõem o cotidiano institucional, fragilizando a possibilidade de respostas mais qualificadas às necessidades sociais da população, que revertam efetivamente a realidade de pobreza e desigualdade a que estão submetidas (RAICHELIS, LIMA, 2016).

Não obstante, as frágeis estruturas institucionais de gestão, rotinas técnicas e administrativas incipientes e recursos humanos reduzidos e pouco qualificados, trazem novos desafios para a Política de Assistência Social, tais como um número mínimo ou insuficiente de profissionais atuando simultaneamente em diferentes programas, quando não em várias políticas.

A burocratização das atividades profissionais tem sido ressignificada com a incorporação cada vez maior das tecnologias digitais, que submetem os trabalhadores às rotinas institucionais comandadas pelas planilhas informatizadas que demandam preenchimentos de dados cadastrais, em geral, não apropriados pelas equipes para aprofundar o conhecimento das necessidades sociais e do cotidiano da vida e trabalho das famílias atendidas, e subsidiar trabalho da equipe profissional. E o mais grave: consumindo energia e tempo que deveriam ser canalizados para o desempenho do trabalho profissional qualificado, socialmente necessário e eticamente referenciado (RAICHELIS, LIMA, 2016, p.140).

De acordo com estas autoras, este é um contexto favorável à razão instrumental e desfavorável à razão crítica, o que faz prevalecer a desprofissionalização do trabalho, quando as atividades são rotinizadas e burocratizadas, com conseqüente despolitização e moralização da pobreza. Aos

poucos, vai sendo disseminada a *ideologia do gerencialismo (Idem)* nas instituições e equipes profissionais responsáveis pelo trabalho social com as famílias.

A tensão, portanto, é constitutiva do exercício profissional. Para cooptar os profissionais a assumirem o seu polo, os agentes do capital que implementam as políticas sociais criam e recriam diferentes estratégias, entre as quais observa-se a lógica da produtividade (o produtivismo), permeando os programas e projetos sociais, no que diz respeito à sua concepção e ao modo de operacionalização. (...) A qualidade é medida pela produtividade e suas referências são a quantidade (quanto se produz?), o tempo (qual o tempo da produção?) e o custo do produto?).

A produtividade exigida do trabalho nas políticas sociais, uma vez que mensurada pela lógica mercantil, tensiona o cotidiano profissional dos assistentes sociais (FORTI, COELHO, 2015, p. 32-33).

Segundo lamamoto (2011), o assistente social, como trabalhador assalariado, tem em seu trabalho uma dupla dimensão: atender as necessidades sociais (caráter que faz parte do seu legado histórico), porém, depende das políticas de seus empregadores, que estabelecem suas demandas e prioridades, de acordo com seus interesses.

A atrofia da integral autonomia, por parte dos profissionais, é a tensão demandada dos cidadãos *versus* o trabalho controlado pelos empregadores. O que potencializa o trabalho do assistente social são as necessidades das classes subalternas, que vão de encontro com as propostas dos empregadores. Estas necessidades sociais têm sido problematizadas pelo Serviço Social a partir do movimento de reconceituação do Serviço Social brasileiro, especialmente da intenção de ruptura, a partir do conceito de “Questão Social”. No mundo capitalista, a expressão “Questão Social” é notória através da desigualdade de classes, onde de um lado, temos a classe trabalhadora que luta a favor dos seus direitos sociais e, do outro lado, a classe burguesa que obtêm maiores vantagens no capitalismo.

lamamoto (2009) afirma que o exercício da profissão é tensionado pela compra e venda da força de trabalho especializada do assistente social e que a força de trabalho assalariada, o faz incorporar parâmetros institucionais e trabalhistas, que regulam suas relações de trabalho através do contrato de trabalho. Isso traz implicações para como esse trabalho se realiza: intensidade, jornada, salário, controle do trabalho, índices de produtividade e metas a serem cumpridas. Assim, o conteúdo do trabalho realizado é perpassado pelas exigências impostas pelos distintos empregadores, no quadro da organização social e técnica do trabalho, que

materializam requisições, estabelecem funções e atribuições, impõem regulamentações específicas ao trabalho. Portanto, há limites e possibilidades à realização dos propósitos profissionais.

Com toda a tensão pairando nos ambientes de trabalho, podendo convergir com a fragilização de posturas de enfrentamento das regressões de direitos, somos impelidos, como dever ético, em nos colocarmos em alerta, para não sucumbirmos às requisições institucionais que afrontam direitos e liberdade da população. Estratégias de invasão da vida privada têm sido pauta das políticas públicas, com termos amplamente utilizados, como vigilância, monitoramento, acompanhamento de cumprimento de condicionalidades e toda sorte de terminologias com conotação de controle da vida dos trabalhadores.

Nessa lógica, a categoria é demandada a se portar como uma verdadeira “instituição moral”, no controle de comportamentos para servir como os “olhos e ouvidos” dos poderes constituídos. Nesses contextos, o sigilo profissional é diretamente afetado, dado que determinações institucionais, por exemplo, para a realização de visitas domiciliares com finalidade fiscalizatória do uso de benefícios infringem o direito à privacidade das pessoas. (FERNANDES, 2018, p.213)

Nesse sentido, a relativa autonomia profissional está inscrita na tensão entre o projeto ético e político e o estatuto assalariado da profissão e só pode ser alargada a partir de defesas profissionais fundamentadas em suas qualificações, além do respaldo político profissional, somado a forças de segmentos na sociedade, que se utilizam dos mesmos princípios éticos e políticos.

Nestes processos de defesa da relativa autonomia profissional deve-se, segundo Iamamoto (2011), estimular a desburocratização dos meios de atendimento, socializar informações e dar visibilidade aos direitos violados, desde que não se fira a ética do sigilo profissional.

Neste sentido, a defesa da relativa autonomia profissional assume necessariamente a defesa das “competências e atribuições dos assistentes sociais, como expressão do trabalho concreto” (IAMAMOTO, 2011, p. 429). Assim, afirma o Serviço Social como trabalho<sup>53</sup> e que há uma teleologia no fazer profissional. Esta teleologia assume politicamente, segundo Lara et. al. (2015), lutas a favor da

---

<sup>53</sup> Segundo as análises de Marx (2013) o trabalho é expropriado, não apenas explorado, retirando do trabalhador sua condição para o trabalho, conseqüentemente, para a vida. Desta forma, os trabalhadores esgotados da capacidade laborativa, demandam as políticas sociais públicas, sobretudo as que compõem a segurança social.

consolidação e ampliação dos direitos sociais, da defesa da democracia, direitos humanos e igualdade política e econômica.

Portanto,

O trabalho do assistente social é, nesses termos, expressão de um movimento que articula conhecimentos e luta por espaços no mercado de trabalho; competências e atribuições privativas que têm reconhecimento legal nos seus estatutos normativos reguladores (Lei de regulação Profissional, Código de Ética, Diretrizes Curriculares da formação profissional), cujos sujeitos que a exercem, individual e coletivamente, se subordinam às normas de enquadramento institucional, mas também se organizam e se mobilizam no interior de um movimento dinâmico e dialético de trabalhadores que repensam a si mesmos e a sua intervenção no campo da ação profissional (RAICHELLIS, 2011, p. 429).

Neste sentido, Ceolin (2014) amplia a análise ao afirmar a importância da instrumentalidade. Para o autor, ela está ligada a nossa capacidade, qualidade e propriedade de construir e reconstruir ao longo da trajetória sócio histórico profissional, possibilitando o atendimento das nossas demandas, alcançando os nossos objetivos profissionais e sociais. Através da mediação, a instrumentalidade insere-se em nosso cotidiano, considerado como uma particularidade da profissão dada por condições objetivas e subjetivas, sendo por meio da instrumentalidade que nós Assistentes Sociais, modificamos, transformamos e intervimos nas mais diversas realidades sociais.

Por fim, Lara et. al. (2015) afirmam que, mesmo com todo contexto de contradições no atual estágio do capitalismo, o Serviço Social segue contribuindo em lutas a favor da consolidação e ampliação dos direitos sociais, da defesa da democracia, direitos humanos e igualdade política e econômica.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

A tendência de ampliação, intensificação e precarização das relações e vínculos de trabalho no âmbito da Política de Assistência Social traz para o cerne da discussão o uso intensivo da força de trabalho humana, como mediação na execução de serviços exercida pelo próprio profissional, cujo trabalho está apoiado em sólida formação teórica, técnica e política, além das condições institucionais de que dispõe para efetivar sua atuação profissional.

O trabalho das equipes da Política de Assistência Social precisa estar orientado para a superação da cultura histórica do pragmatismo e das ações improvisadas, de controle e disciplinamento das condutas dos beneficiários, rompendo com análises e intervenções que naturalizam ou criminalizam a pobreza. Para tanto, é preciso, portanto, fazer face às estratégias de intensificação do trabalho e resistir ao mero *produtivismo institucional*, que é mensurado pelo número de entrevistas, reuniões, visitas domiciliares, de atendimentos, de cadastros preenchidos, que mais contribuem para a alienação do trabalhador do que para a garantia da qualidade dos serviços prestados à população.

Cabe ressaltar que, neste contexto, de precarização do trabalho do assistente social na Política de Assistência Social, tem-se o caminho fértil para a desprofissionalização do trabalho, o apelo ao voluntariado, os riscos de restauração do histórico padrão do assistencialismo filantrópico, reatualizado no *solidarismo voluntário* (RAICHELIS, LIMA, 2016, p. 142). Isso significa, em outros termos, afastar a Política de Assistência Social da esfera pública, da cidadania e do direito, com riscos para todas as conquistas trazidas pela Constituição Federal de 1988, que colocou essa Política com status de Proteção e Seguridade Social.

Por fim, concordamos com Fernandes (2018), quando ela afirma que a precarização vivenciada por parcela significativa de trabalhadores da área social, que está desprovida de estabilidade e lotada nos mesmos espaços com profissionais estatutários, gera dificuldades no acesso a direitos, com repercussões na organização trabalhista e na unidade para os enfrentamentos. Por isso, é fundamental exigir que sejam cumpridas as deliberações das Conferências de Assistência Social e as diretrizes da Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do SUAS, que dispõem sobre a exigência de concurso público para esta área.

## REFERÊNCIAS

CEOLIN, George Francisco. Crise do capital, precarização do trabalho e impactos no Serviço Social. **Serv. Soc. Soc.**, São Paulo, n. 118, p. 239-264, abr./jun. 2014.

IAMAMOTO, Marilda Villela. **Serviço social em tempo de capital fetiche: capitalismo financeiro, trabalho e Questão social**. 4. ed. São Paulo: Cortez, 2011.

\_\_\_\_\_. O Serviço Social na cena contemporânea. In: CFESS. **Serviço Social: direitos sociais e competências profissionais**. Brasília: CFESS, 2009, p.15-50.

FERNANDES, Neide A. **Sigilo e ética do/a assistente social**. São Paulo: Cortez, 2018.

FORTI, Valéria; COELHO, Marilene. Contribuição à crítica do projeto ético-político do serviço social: considerações sobre fundamentos e cotidiano institucional. In: FORTI, Lucília; GUERRA, Yolanda Aparecida Demetrio (orgs.). **Projeto ético-político do serviço social: contribuições à sua crítica**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2015.

LARA, Ricardo; SITCOVSKY, Marcelo; LOURENÇO, Edvânia Ângela de Souza; NOGUEIRA, Claudia Mazzei; GOMES, Vera Lúcia Batista; SILVA, Maria Liduina Oliveira. Notas do GTP trabalho, questão social e Serviço Social. **Temporalis**. Brasília (DF), ano 15, n. 30, jul./dez. 2015.

MARX, K. **O capital: crítica da economia política**. Livro I: o processo de produção do capital [1867]. Tradução: Rubens Enderle. São Paulo: Boitempo, 2013.

RAICHELIS, Rachel; LIMA, Valéria Ferreira Santos de Almada. O trabalho da equipe de profissionais do Bolsa Família. In: SILVA, Maria Ozanira da Silva e (coord.). **O bolsa família: verso e reverso**. Campinas: Papel Social, 2016.

RAICHELIS, Rachel. O assistente social como trabalhador assalariado: desafios frente às violações de seus direitos. **Serv. Soc. Soc.**, São Paulo, n. 107, p.420-437, jul./set. 2011.

SILVA, Maria Ozanira da Silva e. Conclusão. In: SILVA, Maria Ozanira da Silva e (coord.). **O bolsa família: verso e reverso**. Campinas: Papel Social, 2016.

**Capítulo 10**

**PRISÃO PREVENTIVA: A BANALIZAÇÃO DA  
APLICAÇÃO E REFLEXOS NO SISTEMA  
CÁRCERÁRIO BRASILEIRO**

*Edson da Silva e Souza Junior*

## PRISÃO PREVENTIVA: A BANALIZAÇÃO DA APLICAÇÃO E REFLEXOS NO SISTEMA CARCERÁRIO BRASILEIRO

**Edson da Silva e Souza Junior**

*Policial Militar do Estado do Rio de Janeiro. Mestrando em Direito pela Universidade*

*Estácio de Sá/RJ. Bacharel em Direito na UNIABEU/RJ. E-mail:*

[edson.junior.rj87@gmail.com](mailto:edson.junior.rj87@gmail.com)

### **Resumo**

A celeuma que gira em torno da banalização da segregação cautelar – prisão preventiva, parece não ter fim. A sociedade continua em evolução, tornando ainda mais espinhoso adaptar as normas legais e pensamentos doutrinários às constantes mudanças. O tema proposto permeia por áreas conflitantes, muita das vezes, omitida pela sociedade civil e pensadores jurídicos. Destarte, o presente tema apresenta as constantes violações de direitos fundamentais de ordem constitucional, intimamente ligado à linha de pesquisa, no que tange as decretações indiscriminadas de prisões preventivas e duração exarcebada da segregação cautelar, culminando no aumento acachapante da população carcerária e danos psíquicos e morais inimagináveis ao sujeito.

**Palavras-chave:** Prisão Preventiva; Direitos Fundamentais; Sistema Carcerário e Segurança Pública.

### **Abstract**

The uproar that revolves around the trivialization of precautionary segregation – preventive detention, seems to have no end. Society continues to evolve, making it even more difficult to adapt legal norms and doctrinal thinking to constant change. The proposed theme permeates conflicting areas, often omitted by civil society and legal thinkers. Thus, the present theme presents the constant violations of fundamental rights of a constitutional order, closely linked to the line of research, regarding the indiscriminate decrees of preventive arrests and exacerbated duration of precautionary segregation, culminating in the overwhelming increase in the prison population and psychological and psychological damages. morals unimaginable to the subject.

**Keywords:** Preventive Prison; Fundamental rights; Prison System and Public Security

## 1. INTRODUÇÃO

A prisão preventiva que está prevista nos artigos 311, 312, 313 do Código de Processo Penal, tem como objetivo limitar a liberdade do acusado, pelos seguintes motivos: para garantir a ordem pública, econômica e a instrução criminal, quando houver prova de existência do crime e indícios suficientes da autoria. A prisão não tem tempo determinado.

Por mais que tenhamos uma população carcerária em colossal crescente é importante analisar que a grande maioria dos crimes cometidos por esses cidadãos seriam passíveis de aplicação de medidas cautelares diversas da prisão, ou na hipótese de condenação, o regime inicial de cumprimento será diverso do regime fechado. Logo, não faz o menor sentido um acusado ser mantido em cárcere preventivamente, tendo em vista que as chances de sua condenação não resultarem em regime fechado são grandes. Por esse motivo, os requisitos e suas interpretações deveriam ser revistos para não resultar em um aumento cada vez mais significativo da população carcerária, bem como em injustiças.

Outrossim, através de pesquisa legislativa, jurisprudencial e doutrinária será conceituada a prisão preventiva, seus critérios para aplicação, a relação entre a aplicação em excesso da prisão preventiva e a superlotação carcerária, bem como as mudanças advindas com a vigência do Pacote Anticrime.

A pesquisa se dará parcialmente de forma bibliográfica, tendo em vista a utilização de materiais publicados em livros, artigos, dissertações e teses sobre o tema: banalização da prisão preventiva. Se dará também na forma de pesquisa descritiva, através de estudos de casos, visualizando com que frequência se dá os motivos de decretação de prisão preventiva, de que forma esse fenômeno ocorre, suas características, causas e conexão com outros fenômenos.

## 2. DA PRISÃO PREVENTIVA

A prisão preventiva detém natureza jurídica cautelar e como o próprio nome sugere tem a finalidade de cercear a liberdade do acusado por tempo indeterminado, podendo ser determinada no curso de investigação ou do processo, bem como, posterior a sentença condenatória, passível de recurso.

Entretantes, mesmo que a prisão preventiva possa ser decretada em

qualquer momento do inquérito policial ou do processo, ou ainda, após sentença condenatória recorrível, existem alguns requisitos específicos que devem ser preenchidos para que ela possa ocorrer, quais sejam: garantia da ordem pública e/ou econômica, conveniência da instrução criminal ou para assegurar a aplicação da lei penal.

Com o advento da Lei nº 13.964/19, popularmente denominado “Pacote anticrime”, houve influentes mudanças, sobretudo, no campo das prisões cautelares, tais como: a fundamentação deve ser robusta, de forma **clara e concreta** ao caso, e, **atualidade** do perigo, revelando-se o binômio concretude-atualidade.

O texto que prevê e determina os requisitos do presente assunto se encontram nos artigos 311 e 312 do Código de Processo Penal, que dizem o seguinte:

Art. 311. Em qualquer fase da investigação policial ou do processo penal, caberá a prisão preventiva decretada pelo juiz, a requerimento do Ministério Público, do querelante ou do assistente, ou por representação da autoridade policial.

Art. 312. A prisão preventiva poderá ser decretada como garantia da ordem pública, da ordem econômica, por conveniência da instrução criminal ou para assegurar a aplicação da lei penal, quando houver prova da existência do crime e indício suficiente de autoria e de perigo gerado pelo estado de liberdade do imputado.

§ 1º A prisão preventiva também poderá ser decretada em caso de descumprimento de qualquer das obrigações impostas por força de outras medidas cautelares.

§ 2º A decisão que decretar a prisão preventiva deve ser motivada e fundamentada em receio de perigo e existência concreta de fatos novos ou contemporâneos que justifiquem a aplicação da medida adotada.

No tocante ao requisito da garantia da ordem pública, o legislador deixou claro que é imprescindível restabelecer a ordem social devido à prática de crimes, já que com estas ações é totalmente aniquilada. Entretanto, não é qualquer crime que faz jus a esse requisito, apenas crimes de grande potencial são capazes de gerar abalo na ordem pública, como latrocínios, homicídios. Logo, um furto, por exemplo, não gera abalo à sociedade que vá interferir na ordem pública.

Concernente ao requisito de garantia da ordem econômica é cabível quando o indivíduo comete crime que vá prejudicar ou causar dano financeiro à sociedade e para que não ocorra novamente, precisa ser detido para que a população fique sossegada.

Com relação à conveniência da instrução criminal, este requisito tem como objetivo deter o acusado que for capaz de interferir de alguma forma no devido processo legal, dificultando ou impossibilitando a sua execução de forma adequada,

como, por exemplo, intimidar magistrado e membros do *Parquet*, destruir provas, entre outros.

Já o requisito da prisão preventiva com o propósito da aplicação da lei penal, tem como objetivo impedir a evasão do acusado que tem chances de o fazer, atrapalhando assim a investigação ou trâmite processual. Para que essa categoria seja aplicada é necessária comprovação da materialidade, bem como indício suficiente de autoria, conforme explica Guilherme de Souza Nucci (2011 pág. 66):

- a) sumir logo após a prática do crime, sem retornar, nem dar o seu paradeiro;
- b) dispor de seus bens e desligar-se de seu emprego;
- c) despedir-se de familiares e amigos, buscando a transferência de valores ou bens a outro Estado ou ao exterior;
- d) viajar a local ignorado, sem dar qualquer satisfação do seu paradeiro, ao juiz do feito, por tempo duradouro;
- e) ocultar sua residência e manter-se em lugar inatingível pela Justiça.

Estando presentes os requisitos acima elencados, o magistrado poderá à pedido dos legitimados, decretar a prisão preventiva, caso não haja medida cautelar diversa da prisão para ser executada, tendo em vista que com a reforma do Código de Processo Penal, a disposição é de que o acusado fique em liberdade a não ser que seja completamente inevitável a sua prisão.

### **3. A BANALIZAÇÃO DA PRISÃO PREVENTIVA**

Conforme dados do Ministério da Justiça (INFOPEN, 2017, pág. 14), o percentual de presos sentenciados em regime fechado é de 43,57%, os presos provisórios, ou seja, sem condenação correspondem a 33,29%, sentenciados em regime semiaberto correspondem a 16,72% e os sentenciados em regime aberto perfazem 6,02%, os demais cumprem medida de segurança como internação e tratamento ambulatorial que somam 0,4%. Ou seja, a segunda maior porcentagem de detentos não foi sentenciada e já estão presos em regime fechado, como se assim fossem julgados. Além disso, quanto sentenciados, dependendo do crime e das circunstâncias, alguns indivíduos não cumprirão pena em regime fechado. Não faz sentido um cidadão ter sua liberdade cerceada se após sua condenação há chances cumprir medidas cautelares diversas da prisão. Situações como essas deixam claro o quanto a prisão preventiva não é utilizada de forma coerente. Vejamos palavras de Nucci (2020, pág. 989):

(...) a vulgarização da prisão cautelar tem sido notada, cada vez mais, no Brasil. Parcela considerável da sociedade, especialmente os leigos em Direito, acredita que a prisão preventiva é indispensável para a *acabar com a impunidade* e para *fazer justiça*. Enganam-se e, pior, são enganados por operadores do Direito que trabalham bem com o radicalismo, estabelecido em cultura prisional. O que vem acontecendo, em todo o país, é a superlotação de presídios destinados a presos cautelares – sem condenação definitiva –, muitos dos quais respondem por crimes de mínima periculosidade e cometidos sem violência contra a pessoa. Outra situação peculiar, para não dizer bizarra, é o surto de prisões preventivas em operações especiais da polícia, com a finalidade nítida de provocar a delação premiada. Prende-se, sem fundamento no art. 312 do CPP (ou falsamente fundado no referido artigo), com o real objetivo de transtornar o detido e fazê-lo delatar alguém mais importante para regozijo dos operadores do Direito, participantes dessa investigação.

Outrossim, mesmo sendo a última hipótese de medida cautelar trazida pelo legislador, a prisão preventiva não possui um período de tempo determinado, como podemos verificar no dispositivo legal a seguir:

Art. 282. As medidas cautelares previstas neste Título deverão ser aplicadas observando-se a:

(...)

§ 6º A prisão preventiva somente será determinada quando não for cabível a sua substituição por outra medida cautelar, observado o art. 319 deste Código, e o não cabimento da substituição por outra medida cautelar deverá ser justificado de forma fundamentada nos elementos presentes do caso concreto, de forma individualizada.

Art. 310. Após receber o auto de prisão em flagrante, no prazo máximo de até 24 (vinte e quatro) horas após a realização da prisão, o juiz deverá promover audiência de custódia com a presença do acusado, seu advogado constituído ou membro da Defensoria Pública e o membro do Ministério Público, e, nessa audiência, o juiz deverá, fundamentadamente:

(...)

II - converter a prisão em flagrante em preventiva, quando presentes os requisitos constantes do art. 312 deste Código, e se revelarem inadequadas ou insuficientes as medidas cautelares diversas da prisão; ou (...)

Resta claro que existem outras medidas cautelares a serem utilizadas antes da prisão preventiva e que esta possui seus devidos requisitos previstos no artigo 312 do Código de Processo Penal que devem ser cumpridos.

A taxa de aprisionamento cresce em ritmo apressado combinado com o enorme percentual de presos não condenados ratifica o entendimento de que há uma banalização da aplicação das prisões preventivas, que por diversas vezes é utilizada apenas para atender ao clamor da sociedade de “tirar os criminosos de circulação”. Nesse sentido, vejamos o que afirma Nucci (2016, pág. 282)

(...) torna-se questão controversa e de difícil análise o ponto denominado clamor público. Crimes que ganham destaque na mídia podem comover multidões e provocar, de certo modo, abalo à credibilidade da Justiça e do

sistema penal. Não se pode, naturalmente, considerar que publicações feitas pela imprensa sirvam de base exclusiva para a decretação da prisão preventiva. Entretanto, não menos verdadeiro é o fato de que o abalo emocional pode dissipar-se pela sociedade, quando o agente ou a vítima é pessoa conhecida, fazendo com que os olhos se voltem ao destino dado ao autor do crime. Nesse aspecto, a decretação da prisão preventiva pode ser uma necessidade para a garantia de ordem pública, pois se aguarda uma providência do Judiciário como resposta a um delito grave, envolvendo pessoa conhecida (autor ou vítima). Se a prisão não for decretada, o recado à sociedade poderá ser o de que a lei penal é falha e vacilante, funcionando apenas contra réus e vítimas anônimas. O clamor público não é o fator determinante para a decretação da preventiva, embora não possa ser, singelamente, desprezado, como se não existisse. Associado a outros fatores (maus antecedentes do agente, gravidade do delito, fuga etc.) deve servir de base para a custódia cautelar.

Vale ressaltar que não se pode inviabilizar a prisão preventiva, já que pode ser necessária tanto para tranquilizar a sociedade, como obter efetividade processual. No entanto, a banalização da prisão cautelar está cada vez mais presente no dia a dia e muitas pessoas, cidadãos que não possuem conhecimento técnico, acreditam que este instituto serve para aniquilar a impunidade.

#### **4. A CONTRIBUIÇÃO DA BANALIZAÇÃO DA PRISÃO PREVENTIVA NA SUPERLOTAÇÃO DO SISTEMA PRISIONAL**

É de conhecimento geral que há muito tempo enfrentamos o grande problema da superlotação do sistema penitenciário em nosso país. Uma das últimas pesquisas realizada pelo INFOPEN, no ano de 2017, mostrava uma população carcerária de 726.354 indivíduos, sendo que o total de vagas era de 423.242, ou seja, com um enorme déficit de 303.112 vagas.

Entre os anos de 1990 e 2014, segundo fontes do Ministério da Defesa em pesquisa realizada em 2014, houve um aumento significativo de encarcerados no Brasil, cujo crescimento médio era de 7% ano, enquanto o crescimento populacional geral era de 1,1%. Além disso, ainda com relação ao período acima, o mencionado estudo verificou que a taxa de aprisionamento, dado obtido pela apuração do número de presos a cada 100.000 habitantes, saltou de 137 no ano 2000 para 299,7 em 2014, um tanto quanto alarmante e que gera muita preocupação social.

No entanto, após a pesquisa citada inicialmente, que foi realizada em 2017, verificou-se uma pequena queda da taxa de crescimento da população carcerária. O número de pessoas custodiadas não diminuiu, a diminuição foi no crescimento dessa população. Vejamos informações da INFOPEN (2017, pág. 08):

No primeiro semestre de 2017, o quantitativo de pessoas privadas de liberdade no Brasil é de 726.354, o que demonstra uma redução da taxa de crescimento desta população quando comparado com anos anteriores. Entre o segundo semestre de 2016 e o primeiro semestre de 2017, podemos destacar um aumento de 0,59%, ou ainda 4.234 pessoas custodiadas. Desde o ano 2000, o Brasil teve, em média, uma taxa anual de crescimento de sua população prisional de 7,14%. Trata-se de uma redução de cerca de 0,16% por ano, se considerado o valor encontrado de 7,3% no levantamento referente a junho de 2016. Tendo como data base dezembro de 2005, a taxa média de crescimento foi cerca de 6,26% ao ano.

À época da elaboração da pesquisa acima, aproximadamente 241.803 pessoas estavam presas de maneira provisória, o que perfaz 33,29% da população carcerária. No contexto da reforma do Código de Processo Penal em vigência desde 2011, bem como no consagrado Princípio da Presunção de Inocência, os dados citados anteriormente são incompatíveis com a sistemática que deveria ser observada. Nas palavras de Nucci (2020, pág. 989):

O que vem acontecendo, em todo o país, é a superlotação de presídios destinados a presos cautelares – sem condenação definitiva –, muitos dos quais respondem por crimes de mínima periculosidade e cometidos sem violência contra a pessoa. Outra situação peculiar, para não dizer bizarra, é o surto de prisões preventivas em operações especiais da polícia, com a finalidade nítida de provocar a delação premiada. Prende-se, sem fundamento no art. 312 do CPP (ou falsamente fundado no referido artigo), com o real objetivo de transtornar o detido e fazê-lo delatar alguém mais importante para regozijo dos operadores do Direito, participantes dessa investigação.

Conforme levantamento nacional de informações penitenciárias, dentre as unidades federativas, apenas 7 possuem percentual de encarcerados em prisão temporária abaixo de 30%, as demais unidades possuem percentual acima dos 30%. No topo da lista com 60% dos presos preventivos está o estado do Piauí e seguido dele com 53,8%, 51,6% e 51,6%, estão respectivamente os estados de Amazonas, Bahia e Sergipe, todos com alarmante porcentagem acima de 50%.

É possível concluir que os números refletem o grande problema de superlotação dos presídios que ferem diretamente o Princípio da Dignidade da Pessoa Humana, pela forma com que tratados, uma vez que não há acomodação suficiente para abrigar todos que se encontram sob custódia do Estado. Além disso, não é levado em consideração a dificuldade que enfrentarão enquanto cidadãos e trabalhadores após terem passado traumas físicos e psicológicos no período de reclusão, que poderiam ser evitados caso fossem impostas medidas cautelares diversas da prisão.

A superlotação é danosa para a sociedade como um todo, pois afeta a capacidade do Estado de promover a ressocialização dos cidadãos com sua liberdade segregada, o que é a finalidade precípua da prisão. O fato de 1/3 da população carcerária serem presos provisórios não só agrava o quadro de escassez de vagas como desvirtua o instituto da prisão cautelar.

## 5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O tema do presente artigo é passível de muitas discussões, sendo que a maioria dos juristas concorda que a prisão preventiva não está sendo usada da melhor forma, até porque a regra é que só se deve retirar a liberdade de um indivíduo se não houver alternativa. No entanto, vimos através dos dados que essa não é a realidade, caso contrário não teríamos um número tão grande de presos provisórios e principalmente em prisão preventiva.

Através dos dados podemos perceber que se na análise para decretação da prisão preventiva fossem observados atentamente os requisitos essenciais, bem como a razoabilidade e proporcionalidade, o número de detentos nessa situação seria muito menor.

Não é razoável que seja normalizado o fato de que mais de 30% da população carcerária seja constituída de presos preventivos, em alguns estados mais de 50%, essa realidade é absurda.

Dentre os direitos fundamentais, os que diretamente são atacados pelas decretações de prisão preventiva com certeza, o princípio da presunção de inocência e a dignidade da pessoa humana, pois, fazem parte do conjunto de garantias que concretizam o devido processo legal e coloca o acusado como sujeito de direitos, dentre os quais está o direito à liberdade de locomoção, que não deverá ser cerceada indiscriminadamente.

## REFERÊNCIAS

CÓDIGO DE PROCESSO PENAL BRASILEIRO. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del3689compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del3689compilado.htm). Acesso em 10 jul. 2022.

LEI Nº 13.964, DE 24 DE DEZEMBRO DE 2019. **Aperfeiçoa a legislação penal e processual penal**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2019-](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-)

2022/2019/Lei/L13964.htm#art3. Acesso em 10 jul. 2022.

INFOPEN. **Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias**. Disponível em: <https://dados.mj.gov.br/>. Acesso em 10 jul. 2022.

NUCCI, Guilherme de Souza. **Código de Processo Penal Comentado**. 15 Ed. Forense , 2016.

NUCCI, Guilherme de Souza. **Curso de Direito Processual Penal**. Forense, 2016.

NUCCI, Guilherme de Souza. **Curso de Direito Processual Penal**. 17 Ed. Forense, 2020.



ISBN 978-659985120-9



9

786599

851209

