REVISTA DA AGU

Volume 24, número 4, Brasília-DF, dezembro 2025

Qualis A2
ISSN-L 1981-2035
ISSN 2525328-x

ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
ESCOLA SUPERIOR DA ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
MINISTRO VICTOR NUNES LEAL

REVISTA DA AGU

Volume 24, número 4, Brasília-DF, dezembro 2025

revistaagu.agu.gov.br

Revista da AGU	Brasília	Qualis A2	v. 24	n. 4	p. 1–264	dezembro 2025

Revista da AGU

Escola Superior da Advocacia-Geral da União Ministro Victor Nunes Leal

SIG – Setor de Indústrias Gráficas, Quadra 6, lote 800 – Térreo
CEP 70610-460 – Brasília/DF – Brasil.
E-mail: eagu.avaliaeditorial@agu.go.br
© Advocacia-Geral da União – AGU – 2018

ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO

Jorge Rodrigo Araújo Messias

DIREÇÃO-GERAL DA AGU

Flavio José Roman	Advogado-Geral da União Substituto
Isadora Maria Belém Rocha Cartaxo de Arruda	Secretária-Geral de Contencioso
Clarice Costa Calixto	Procuradora-Geral da União
André Augusto Dantas Motta Amaral	Consultor-Geral da União
Adriana Maia Venturini	Procuradora-Geral Federal
Heráclio Mendes de Camargo Neto	Corregedor-Geral da Advocacia da União
João Carlos Souto	Diretor-Geral da Escola Superior da AGU
Francis Christian Alves Scherer Bicca	Ouvidor da Advocacia-Geral da União

ESCOLA SUPERIOR DA AGU

João Carlos Souto	Diretor-Geral da Escola Superior da AGU
Henrique Augusto Figueiredo Fulgêncio	Coordenador-Geral de Pós-Graduação
Cláudia dos Santos Vieira	Coordenação de Desenvolvimento de Pós-Graduação Stricto Sensu
Lohana Gregorim	Revisão de texto
Walbert Kuhne/Kamilla Souza	Diagramação/Capa

Os conceitos, as informações, as indicações de legislações e as opiniões expressas nos artigos publicados são de responsabilidade exclusiva de seus autores.

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)

Revista da AGU / Escola Superior da Advocacia-Geral da União Ministro Victor Nunes Leal. – Brasília : EAGU, 2002.

v. ; 23 cm.

Quadrimestral: n.1, 2002-n.14, 2007. Trimestral: n.15, 2008-.

Primeiro número editado como edição especial de lançamento.

Primeiro título da publicação: Revista da AGU: Centro de Estudos Victor Nunes Leal Advocacia-Geral da União (2002-n.6, abr.2005). Altera o título para: Revista da AGU: Escola da Advocacia-Geral da União (n.7, ago. 2005-2007). Continuada com o título: Revista da AGU (2008-).

A partir de 2015, houve alteração no número dos exemplares. A Revista receberá numeração 1-4 em todos os anos subsequentes.

ISSN 1981-2035 (versão impressa)

ISSN 2525-328X (versão online)

I. Direito Público. II. Advocacia-Geral da União.

CDD 341.05
CDU 342(05)

Elaborado por Ana Jesuina Rabelo dos Passos – Crb1- 2337

EDITOR-CHEFE

JOÃO CARLOS SOUTO
Diretor-Geral da Escola Superior da AGU.
Doutor (*Summa Cum Laudê*) e mestre pelo CEUB. Procurador da Fazenda Nacional.

VICE-EDITOR

HENRIQUE AUGUSTO FIGUEIREDO FULGÊNCIO
Coordenador-Geral de Pós-Graduação.
Doutor e mestre em Direito pela Universidade de Brasília. Advogado da União.

EDITORA-ASSISTENTE

CLÁUDIA DOS SANTOS VIEIRA
Coordenação de Desenvolvimento de Pós-Graduação Stricto Sensu.

INDEXAÇÃO EM:

DIADORIM – Diretório de Políticas Editoriais das Revistas Científicas Brasileiras.
RVBI – Rede Virtual de Bibliotecas.
LATINDEX – Sistema Regional de Información en Línea para Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal.
ACADEMIA.EDU – Ferramenta (rede social acadêmica) de colaboração destinada a acadêmicos e pesquisadores de qualquer área de conhecimento.
GOOGLE ACADÊMICO – Permite a pesquisa de assuntos de diversas disciplinas em diversas fontes, num só site.
PORTAL DE PERIÓDICOS CAPES
OASISBR – Acesso gratuito à produção científica de autores vinculados a universidades e institutos de pesquisa brasileiros.

CONSELHO EDITORIAL

ALEXANDRE SANTOS DE ARAGÃO
Doutor em Direito do Estado pela Universidade de São Paulo (USP). Professor do Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ) e da Universidade Candido Mendes (UCAM). Professor visitante da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). Procurador do Estado do Rio de Janeiro.

ARNALDO SAMPAIO DE MORAES GODOY
Pós-doutorado em Direito Tributário pela Universidade Federal do Ceará (UFC), em História do Direito e em Literatura pela Universidade de Brasília (UnB), em Direito Constitucional pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUCRS) e em Direito Comparado na Universidade de Boston (BU, Estados Unidos). Doutor em Filosofia do Direito e do Estado pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP). Professor do Programa de Pós-Graduação em Direito do Centro Universitário de Brasília (UniCEUB).

ARTUR STAMFORD DA SILVA
Pós-doutorado pela Universidad Adolfo Ibàñez (UAI, Chile). Doutor e mestre em Direito pela da Universidade Federal de Pernambuco (UFPE). Professor de graduação na Faculdade de Direito do Recife (FDR) e dos Programas de Pós-Graduação em Direito e de Direitos Humanos e da UFPE.

CARLA AMADO GOMES
Doutora em Ciências Jurídico-Políticas pela Universidade de Lisboa (ULisboa, Portugal). Professora Auxiliar da Faculdade de Direito da ULisboa.

DIOGO ROSENTHAL COUTINHO
Pós-doutorado pelo Center for Transnational Legal Studies (CTLS, Grã-Bretanha). Doutor em Direito pela Universidade de São Paulo (USP). Master in Science (MSc) pela London School of Economics and Political Science (Inglaterra). Professor do Programa de Pós-Graduação em Direito da USP.

EDSON DAMAS DA SILVEIRA
Pós-doutorado em Direito pela Universidade de Coimbra (UC, Portugal). Doutor em Direito Econômico e Socioambiental pela Pontifícia Universidade Católica do Paraná (PUCPR). Professor de Direito da Universidade Estadual de Roraima (UERR). Procurador de Justiça do Ministério Público do Estado de Roraima.

FREDIE SOUZA DIDIER JUNIOR
Pós-doutorado em Direito da Universidade de Lisboa (ULisboa). Doutor em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP). Professor do Programa de Pós-Graduação em Direito da UFBA.

HERON JOSÉ DE SANTANA GORDILHO
Pós-doutorado pela École des Hautes Études en Sciences Sociales (EHESS, França) e pela Pace University (PACE, Estados Unidos). Doutor em Direito pela Universidade Federal de Pernambuco (UFPE). Professor visitante eintegrante da diretoria do Brazilian-American Institute for Law and Environment (BAILE) da Pace University. Professor do Programa de Pós-Graduação em Direito da UFBA e da Universidade Católica do Salvador (UCSAL). Promotor de Justiça do Estado da Bahia.

JEFFERSON CARÚS GUEDES
Pós-doutorado em Teoria Literária pela Universidade De Brasília (UnB). Doutor em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP). Professor do Programa de Pós-Graduação em Direito do Centro Universitário de Brasília (UniCEUB).

JOSÉ ALEXANDRE GUIMARÃES DE SOUSA PINHEIRO
Doutor em Ciência Jurídico-Política pela Universidade de Lisboa (ULisboa, Portugal). Professor Auxiliar da Faculdade de Direito da ULisboa.

JOSÉ HENRIQUE MOUTA ARAÚJO
Pós-doutorado pela Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa (ULisboa, Portugal). Doutor em Direito pela Universidade Federal do Pará (UFPA). Professor do Centro Universitário do Estado do Pará (CESUPA). Procurador do Estado do Pará.

JOSÉ VICENTE SANTOS DE MENDONÇA
Doutor em Direito Público pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ). Master of Laws pela Harvard Law School (Estados Unidos). Professor do Programa de Pós-Graduação em Direito pela UERJ. Procurador do Estado do Rio de Janeiro.

LÊNIO LUIZ STRECK
Pós-doutorado em Direito pela Universidade de Lisboa (ULisboa, Portugal). Doutor em Direito pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). Professor do Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade do Vale do Rio dos Sinos (Unisinos) e da Universidade Estácio de Sá (UNESA). Professor visitante da ULisboa, da Universidade Católica de Lisboa (UCP, Portugal) e da Universidade de Coimbra (UC, Portugal).

LEONARDO CARNEIRO DA CUNHA
Pós-doutorado em Direito da Universidade de Lisboa (ULisboa, Portugal). Doutor em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP). Professor do Programa de Pós-Graduação em Direito pela Universidade Federal de Pernambuco (UFPE). Procurador do Estado de Pernambuco.

MARCELO DA COSTA PINTO NEVES
Pós-doutorado pela Universidade de Frankfurt (Alemanha) e pela London School of Economics and Political Science (Inglaterra). Doutor em Direito pela Universidade de Bremen (Alemanha). Professor do Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade de Brasília (UnB).

MARIA PAULA DALLARI BUCCI
Doutora em Direito pela Universidade de São Paulo (USP). Professora do Programa de Pós-Graduação em Direito da USP.

MARIANA FILCHTINER FIGUEIREDO
Pós-doutorado pelo Max-Planck-Institut für Sozialrecht und Sozialpolitik (Alemanha) e pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUCRS). Doutora em Direito pela PUCRS. Professora convidada da PUCRS e da Escola Superior de Direito Municipal (ESDM). Advogada da União.

MARTONIO MONT'ALVERNE BARRETO LIMA
Pós-doutorado e doutor em Direito pela Universidade de Frankfurt (Alemanha). Professor do Programa de Pós-Graduação em Direito da Unifor. Procurador do Município de Fortaleza.

MONICA TERESA COSTA SOUSA
Pós-doutorado pela Universitat de València (UV, Espanha). Doutora em Direito pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). Professora do Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal do Maranhão (UFMA). Professora visitante na Faculdade de Direito da Universidade de Valencia (PVEX-CAPES, Espanha). Docente permanente dos cursos de Mestrado e Doutorado Interdisciplinar em Cultura e Sociedade (PGCult) e do Mestrado em Direito e Instituições do Sistema de Justiça (PPGDir). Coordenadora de Pesquisa e Pós-Graduação do Tribunal de Justiça do Estado do Maranhão (TJMA).

NICOLÁS RODRÍGUEZ GARCÍA
Doutor em Direito pela Universidad de Salamanca (USAL, Espanha). Professor Titular de Direito Processual da USAL.

PEDRO TOMÁS NEVADO-BATALLA MORENO
Doutor em Direito Administrativo pela Universidad de Salamanca (USAL, Espanha). Professor Titular de Direito Administrativo da USAL.

REGINA LINDEN RUARO
Pós-doutorado pelo Centro de Estudios Universitarios San Pablo (CEU, Espanha). Doutora em Direito Universidad Complutense de Madrid (UCM, Espanha). Professora do Programa de Pós-Graduação em Direito da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUCRS). Professora titular da PUCRS. Professora visitante da Universidad (CEU, Espanha).

TERESA CELINA DE ARRUDA ALVIM
Doutora em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP). Professora do Programa de Pós-Graduação em Direito da USP.

THOMAS DA ROSA BUSTAMANTE
Pós-doutorado pelo King's College London (Grã-Bretanha), pela New York Univeristy (NYU, Estados Unidos) e pela Universidade de São Paulo (USP). Doutor em Direito pela Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-Rio). Professor do Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG).

PARECERISTAS

ALDER THIAGO BASTOS
Pós-doutorado em Globalização e Direitos Humanos junto à Università "Mediterranea" di Reggio Calabria (Itália). Doutor em Direito Ambiental Internacional pela Universidade Católica de Santos (UNISANTOS). Mestre em Direito pela Universidade Santa Cecília (Unisanta). Especialista em Direito Processual Civil e Direito Individual, Coletivo e Processual do Trabalho pela Escola Paulista de Direito (EPD), em Direito Administrativo e Imobiliário pelo Instituto Brasileiro de Mercado de Capitais (IBMEC) e em Direito de Família pela Escola Brasileira de Direito (EBRADI). Professor da Master of Science in Legal Studies, Emphasis in International Law da MUST University. Professor titular de Direito Processo Civil das Faculdades Integradas Campos Salles. Professor titular da Faculdade Bertioga (FABE).

ANA MARIA D´ÁVILA LOPES
Pós-doutorado na University of British Columbia (UBC, Canadá) (Centre for Feminist Legal Studies), na York University (YORKU, Canadá) (Osgoode Hall Law School) e na The University of Auckland na Nova Zelândia (Faculty of Law). Doutora e mestra em Direito Constitucional pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Bacharela em Direito pela Pontificia Universidad Catolica del Peru (PUC). Professora titular do Programa de Pós-Graduação em Direito Constitucional (mestrado/doutorado) da Universidade de Fortaleza (Unifor).

CÉLIA REGINA FERRARI FAGANELLO
Pós-doutorado pela Université du Sud-Toulon (França). Doutora em Ecologia Aplicada e mestra em Ciências pela Escola Superior de Agricultura Luiz de Queiroz da Universidade de São Paulo (Esalq-USP). Bacharela em Direito pela Universidade Metodista de Piracicaba (UNIMEP) e em Engenharia Agronômica pela Esalq-USP. Professora associada da Universidade Federal do Sul da Bahia (UFSB).

CESAR RIBOLI
Pós-doutorado em Educação pela Universidade Federal da Paraíba (UFPB). Doutor em Educação pela Universidade do Vale do Rio dos Sinos (Unisinos). Mestre em Direito pela Universidade Regional Integrada do Alto Uruguai e das Missões (URI). Especialista em Direito Tributário pela Faculdade Verbo Educacional (FVE), em Direito Civil e Processo Civil pela Faculdades de Itapiranga (FAI), em Contabilidade Gerencial e em Docência do Ensino Superior pela URI. Bacharel em Direito, em Administração de Empresas e em Ciências Contábeis pela URI. Professor de Direito Administrativo, Direito Tributário e Prática Fiscal da URI. Professor permanente do Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Educação da URI. Avaliador do INEP/MEC.

DANIELA BUCCI
Doutora e mestra em Direitos Humanos pela Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo (USP). Professora titular do Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu (Mestrado e Doutorado) da Faculdade Autônoma de Direito (FADISP Alfa Educação). Coordenadora do Observatório de Violação de Direitos Humanos da Região do Grande ABC (ODHUSCS). Professora de graduação e pós-graduação na área de Direitos Humanos e Direito Constitucional da Universidade Municipal de São Caetano do Sul (USCS).

DARIO AZEVEDO NOGUEIRA JUNIOR
Doutor em Ciências da Informação e Comunicação pela Université Paris Sorbonne (França). Mestre em Mídia e Multimídia pela Université Paris Sorbonne (França). Professor titular da Universidade Federal do Espírito Santo (UFES). Professor permanente do Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública da Universidade Federal do Espírito Santo (UFES). Professor pesquisador visitante na Universidade do Porto (Portugal).

FLÁVIO HENRIQUE ALBUQUERQUE DE FREITAS
Doutor em Direito pela Faculdade Autônoma de Direito (FADISP). Mestre em Direito Constitucional pela Universidade de Fortaleza (Unifor). Especialista em Direito Processual e Direito Constitucional pela Escola Superior de Administração, Marketing e Comunicação (ESAMC) e pela Universidade do Sul de Santa Catarina (Unisul). Bacharel em Direito pela Fundação Educacional Jayme de Altavila (FEJAL). Professor na Universidade Presbiterina Mackenzie (UPM). Juiz Auxiliar no Superior Tribunal Militar.

FRANCISCO GERALDO MATOS SANTOS
Doutor em Direito (Área de concentração Direitos Humanos e Linha de Pesquisa Estudos Críticos do Direito) pela Universidade Federal

do Pará (PPGD/UFPA). Mestre em Ciência Política, na área de concentração Teoria Política e Métodos pela Universidade Federal do Pará (PPGCP/UFPA). Especialista em Direito Público e Direito Processual Penal pela Faculdade Prof. Damásio de Jesus (SP). Graduado em Direito (suma cum laude) pela Universidade da Amazônia (UNAMA). Foi pesquisador do MARGEAR vinculado ao CNPq/PPGD/UFPA. Membro da Associação Brasileira de Ciência Política (ABCP) e do Conselho Nacional de Pós Graduação em Direito (CONPEDI). Tem desenvolvido pesquisa no campo das ciências criminais, notadamente sobre a dogmática processual penal sob a perspectiva etnográfica. Foi professor do Curso de Direito no Centro Universitário da Amazônia (UNESAMAZ) e da Escola Superior da Madre Celeste (ESMAC). Hoje, é Delegado de Polícia no Estado da Bahia, titular da Delegacia de Repressão aos Crimes contra Criança e Adolescente de Salvador (DERCCA/SSA), Professor de Ciência Política na Universidade Federal da Bahia (UFBA) e Professor do curso de Direito no Centro Universitário Jorge Amado (UNIJORGE/BA).

GABRIEL ULBRIK GUERRERA
Pós-doutorando em Direito pela Universidade Católica de Pernambuco (UNICAP). Doutor e mestre em Direito pela Universidade Federal de Pernambuco (UFPE). Especialista em Temas Aprofundados para Advocacia Pública pela Faculdade Adelmar Rosado (FAR). Bacharel em Direito pela UFPE e em Ciências Contábeis pela Fundação Instituto de Pesquisas Contábeis, Atuariais e Financeiras (FIPECAFI). Professor Adjunto da UFPE. Servidor Público da Secretaria da Fazenda do Estado de Pernambuco.

GUSTAVO COSTA NASSIF
Pós-Doutorado em Direito na Faculdade de Direito da Universidade Nova de Lisboa (Portugal). Doutor em Direito Público com a distinção Magna Cum Laude pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC Minas). Mestre em Direito Público pela PUC Minas. Especialista em Direito do Estado e em Controle Externo de Contas Públicas pela PUC Minas; especialista em Gestão Educacional pelo Centro Universitário Newton Paiva. Bacharel em Direito pela Faculdades Milton Campos (FDMC). Ouvidor-Geral da Prefeitura Municipal de Belo Horizonte.

HAIDE MARIA HUPFFER
Pós-doutorado em Direito pela Universidade do Vale do Rio dos Sinos (Unisinos). Doutora em Direito e mestre em Direito pela Unisinos. Especialista em Recursos Humanos e graduada em Direito pela Unisinos. Bacharela em Ciências Contábeis pela Fundação Machado de Assis agregada à Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUCRS). Coordenadora substituta, docente e pesquisadora do Programa de Pós-Graduação em Qualidade Ambiental (PPGQA) e no curso de graduação em Direito da Universidade Feevale.

IRENE RAGUENET TROCCOLI
Pós-doutorado em Administração de Empresas pela Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas da Fundação Getulio Vargas (EBAPE/FGV). Doutora e mestra em Administração de Empresas pela Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-Rio). Bacharel em Ciências Econômicas pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ).

JOSE IRIVALDO ALVES OLIVEIRA SILVA
Pós-doutorado em Gestão de Águas pela Universidad de Alicante (Espanha), em Direito pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), em Desenvolvimento Regional pela Universidade Estadual da Paraíba (UEPB) e pelo Instituto René Rachou, Fiocruz Minas Gerais no grupo de pesquisa Privaqua. Doutor em Ciências Sociais pela Universidade Federal da Paraíba (UFPB) e em Direito e Desenvolvimento pela Universidade Federal de Campina Grande (UFCG). Mestre em Sociologia pela Universidade Federal da Paraíba (UFPB). Especialista em Gestão das Organizações Públicas e em Direito Empresarial pela Universidade Estadual da Paraíba (UEPB). Bacharel em Ciências Jurídicas pela UEPB. Professor colaborador do Mestrado em Administração Pública, permanente no Mestrado em Gestão e Regulação de Recursos Hídricos, ambos da UFCG, permanente no Mestrado em Desenvolvimento Regional, da UEPB e no Programa de Pós-Graduação em Ciências Jurídicas da UFPB, Mestrado e Doutorado. Professor associado da Universidade Federal de Campina Grande (UFCG).

LUDMILLA ELYSEU ROCHA
Doutorado em Educação pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). Mestre em Direito pela Universidade Gama Filho (UGF). Bacharel em Direito pela Associação de Ensino Unificado do Distrito Federal (AEUDF). Licenciada em Filosofia pela UFRJ, em Docência Universitária pela UGF e em Ciências Políticas

pela AEUDF. Especialista em Filosofia Moderna e Contemporânea pela Faculdade de São Bento do Rio de Janeiro (FSBRJ). Professora associada da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ).

MAIKON CRISTIANO GLASENAPP
Pós-doutorado em Desenvolvimento Regional pela Universidade Regional de Blumenau (FURB) e em Direito pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). Doutor e mestre em Ciência Jurídica pela Universidade do Vale do Itajaí (UNIVALI). Bacharel em Direito pelo Centro Universitário de Jaraguá do Sul (UNERJ). Professor da Faculdade Estácio de Jaraguá do Sul.

NELSON FLÁVIO FIRMINO
Pós-doutorado em Direito e em Democracia e Direitos Humanos pela Universidade de Coimbra (Portugal). Doutorado em Ciências Jurídicas e Sociais pela Universidad del Museo Social Argentino (Argentina). Mestrado em Direito Internacional Público pela Universidade de Wisconsin (Estados Unidos). Especialista em Direito Civil e Processo Civil pela Universidade Castelo Branco (UCB). Professor de pós-graduação da Universidade Cândido Mendes (UCAM). Coordenador-geral de pós-graduação do Instituto Mineiro de Direito (IMD).

RAFAEL LAMERA GIESTA CABRAL
Pós-doutorado pela Faculté de Droit da Université de Montréal (Canada). Doutor em Direito, Estado e Constituição pela Universidade de Brasília (UnB). Mestre em Ciência Política pela Universidade Federal de São Carlos (UFSCar). Bacharel em Direito pela Universidade Estadual de Mato Grosso do Sul (UEMS). Professor Associado no curso de Direito e no Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Direito (Mestrado Acadêmico) da Universidade Federal Rural do Semi-Árido (UFERSA). Coordenador do Observatório dos Direitos Sociais do Semiárido (ODSS). Vice-Coordenador do PPGD/UFERSA. Avaliador do INEP/MEC de cursos de Direito.

RENATA VAZ MARQUES COSTA RAINHO
Doutora em Direito pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), com período de Doutorado Sanduíche (visiting scholar) na The George Washington University Law School (Washington D.C., EUA). Doutora e mestra em Administração Pública e Desenvolvimento Estratégico. Mestra em Direito pela UFMG. Bacharela em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC Minas). Professora de Direito Administrativo no Instituto Brasileiro de Direito Administrativo (IBDA).

VANESSA DE CASTRO ROSA
Doutora em Direito pelo Programa Doutorado em Direito Político e Econômico do Universidade Presbiteriana. Mestra em Direitos Humanos Fundamentais pelo Centro Universitário FIEO (UNIFIEO). Especialista em Direito Ambiental pela Universidade Gama Filho (UGF), em Direito Processual Civil pela Universidade do Sul de Santa Catarina (UNISUL), em Direito Processual Penal pela Universidade Católica Dom Bosco (UCDB) e em Agroecologia no Cerrado pela Universidade do Estado de Minas Gerais (UEMG). Bacharela em Filosofia pela Universidade do Sul de Santa Catarina (Unisul) e em Direito pela Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho (UNESP). Professora efetiva de Direito Agrário e Direito Ambiental da UEMG.

WAGNER VINÍCIUS DE OLIVEIRA
Doutor em Direito pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). Mestre em Direito pela Universidade Federal de Uberlândia (UFU). Bacharel em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC Minas). Professor de Direito na Universidade Federal do Tocantins (UFT).

AUTORES

ADEMAR BORGES DE SOUSA FILHO
Doutor em Direito Público pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ). Mestre em Direito Constitucional pela Universidade Federal Fluminense (UFF). Bacharel em Direito pela Universidade de Brasília (UnB). Visiting Scholar no Max Planck Institute for Comparative Public Law and International Law (Alemanha). Professor de Direito (mestrado/doutorado) do Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP). Procurador do município de Belo Horizonte.

CARLA CARVALHO DA VEIGA
Doutora em Engenharia de Produção pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). Mestre em Sistemas de Gestão do Núcleo de Engenharia de Produção pela Universidade Federal Fluminense (UFF). Especialista em Gestão de Negócios pela Fundação Dom Cabral (FDC). Bacharel em Engenharia de Produção pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ). Professora na EBAPE/FGV, coordenadora do curso de Tecnologia em Logística do Instituto de Desenvolvimento do Trabalho (IDT/FGV) e professora colaboradora da pós-graduação em Biotecnologia Marinha da UFF.

DEIVID ILECKI FORGIARINI
Doutor em Administração pela Universidade do Vale do Rio dos Sinos (Unisinos). Mestre em Desenvolvimento Regional pela Universidade de Santa Cruz do Sul (UNISC). Bacharel em Administração e em Relações Internacionais ambas pela Universidade Federal do Pampa (Unipampa). Coordenador do Mestrado Profissional em Administração Pública na Universidade Federal do Acre (UFAC).

DIOGO ESTEVAM CLAUDINO DA SILVA
Mestrando em Ciências Jurídicas pela Universidade Estadual do Norte do Paraná (UENP). Especialista em Direito Imobiliário e Notarial pelo Centro Universitário Filadélfia (UNIFIL) e em Gestão Pública pela Universidade Estadual de Ponta Grossa (UEPG). Bacharel em Direito pela Universidade Positivo e em Filosofia pela Universidade Estadual de Londrina (UEL).

FILLIPE AZEVEDO RODRIGUES
Doutor em Educação pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN). Mestre em Direito Constitucional pela UFRN. Bacharel em Direito pela UFRN. Professor de Direito de Caicó e de mestrado em Direito da UFRN.

FLAVIO HENRIQUE ALBUQUERQUE DE FREITAS
Doutor em Função Social do Direito pela Faculdade Autônoma de Direito (FADISP). Mestre em Direito Constitucional pela Universidade de Fortaleza (Unifor). Especialista em Direito Processual e Direito Constitucional pela Escola Superior de Administração, Marketing e Comunicação (ESAMC) e pela Universidade do Sul de Santa Catarina (Unisul). Bacharel em Direito pela Fundação Educacional Jayme de Altavila (FEJAL). Professor do Programa de Mestrado e Doutorado da FADISP. Juiz de Direito do Tribunal de Justiça do Amazonas.

GEOVANI BROERING
Doutor e mestre em Direito pela Universidade Veiga de Almeida (UVA). Doutor Honoris Causa - Doctor of Humanity (2021). Mestre em Práticas Transculturais pelo Centro Universitário Facvest (Unifacvest). Especialista em Metodologia do Ensino Superior pela Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras de Registro. Bacharel em Direito e História pela Universidade de Caxias do Sul (UCS). Reitor e Professor do Mestrado em Direito e Desenvolvimento Sustentável da Unifacvest.

GISELE ELAINE DE ARAÚJO BATISTA SOUZA
Doutora em Desenvolvimento Econômico pela Universidade Estadual de Campinas (Unicamp). Mestra em Extensão Rural pela Universidade Federal de Viçosa (UFV). Bacharela em Economia pela Universidade Federal do Acre (UFAC). Professora do magistério superior no curso de Ciências Econômicas na UFAC.

IGNÁCIO ALFREDO FONTANA
Mestre em Direito e Justiça pela Universidade Federal do Rio Grande (FURG). Especialista em Direito Informático pela Universidad de Buenos Aires (Argentina). Bacharel em Ciencias Juridicas y Sociales pela Universidad Nacional del Litoral, com licenciatura da Universidad Autónoma de Entre Ríos (Argentina).

JHULLIEM RAQUEL KITZINGER DE SENA RODRIGUES
Mestra em Segurança Pública, Cidadania e Direitos Humanos pela Universidade do Estado do Amazonas (UEA). Especialista em Direito Penal e Criminologia pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUCRS). Bacharela em Direito pela Universidade Paulista (UNIP).

LORENA DE SOUZA AZEVEDO
Mestranda em Constitucionalismo e Democracia pela Faculdade de Direito do Sul de Minas (FDSM). Especialista em Direito de Família e Sucessões pela Faculdade Única. Bacharel em Direito pelo Centro Universitário de Lavras (Unilavras).

LUCAS ROCHA SILVA
Mestrando e bacharel em Direito Constitucional pelo Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP).

LUCIANA LUK TAI YEUNG
Mestra em Economia Aplicada pela University of Wisconsin e em Relações Trabalhistas pela mesma universidade. Bacharel em Economia pela Universidade de São Paulo (USP). Professora Associada do Instituto de Ensino e Pesquisa (Insper). Indicada pelo Supremo Tribunal Federal como uma das 100 mulheres mais influentes do Direito Constitucional brasileiro.

LUCIANO ROSA VICENTE
Pós-doutorado, doutor e mestre em Direito no Centro Universitário de Brasília (UniCEUB). Especialista em Direito Constitucional, Direito Administrativo, Direito Penal, Direito Administrativo Disciplinar e Direito Público. Bacharel em Direito pela Faculdade Anhanguera de Brasília (FAB) e em Ciências Contábeis pelo Instituto Educacional São Judas Tadeu (IESJT).

LUIZ GUSTAVO TIROLI
Mestrando em Educação pela Universidade Estadual de Londrina (UEL). Bacharel em Administração de Empresas pelo Centro Universitário Filadélfia (UNIFIL).

MAURÍCIO GONÇALVES SALIBA
Doutor e mestre em Educação pela Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho (UNESP). Especialista em História Social pela Universidade do Sagrado Coração (USC). Bacharel em História pela Universidade Estadual do Norte do Paraná (UENP). Professor de graduação, mestrado e doutorado em Direito da UENP.

OMAR AUGUSTO LEITE MELO
Mestre em Direito pela Instituição Toledo de Ensino (ITE). Especialista em Direito Tributário pelo Centro de Extensão Universitária (CEU). Bacharel em Direito pela ITE. Professor de Direito Tributário, Direito Ambiental e Análise Econômica do Direito.

RAFAEL ALEM MELLO FERREIRA
Doutor em Direito pela Universidade Estácio de Sá (UNESA). Mestre em Direito pela Faculdade de Direito do Sul de Minas (FDSM). Especialista em Ciências Penais pela Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF). Bacharel em Direito pela UFJF, com disciplinas cursadas na Universität Passau (Alemanha). Professor Adjunto da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC Minas) e Coordenador do curso de Direito da Unidade Arcos (MG). Professor do Programa de Pós-Graduação em Direito da FDSM.

RAFAEL FONSECA FERREIRA
Pós-doutorado em Direito e Novas Tecnologias pela Mediterranea International Centre for Human Rights Research (Itália) e em Direito pela Universidade do Vale do Rio dos Sinos (Unisinos). Doutor e mestre em Direito pela Unisinos. Especialista em Comércio Exterior e Relações Internacionais pela Universidade de Caxias do Sul (UCS). Professor da Universidade Federal do Rio Grande (FURG).

RICARLOS ALMAGRO VITORIANO CUNHA
Pós-doutorado pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). Doutor em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC Minas) e em Filosofia pela UFRJ. Mestre em Direito pela Universidade Gama Filho (UGF) e em Argumentação Jurídica pela Universidade de Alicante (Espanha). Especialista em Direito Processual Público pela Universidade Federal Fluminense (UFF), em Argumentação Jurídica pela Universidade de Alicante, em Filosofia pela Universidade Católica de Brasília (UCB). Bacharel em Ciências Jurídicas e Sociais pela UFRJ. Professor da Faculdade de Direito de Vitória (FDV) e da Escola da Magistratura do Espírito Santo (EMES).

RODRIGO MEDEIROS LÓCIO
Mestre em Administração Pública pela Escola Brasileira de Administração Pública e de

Empresas da Fundação Getulio Vargas (EBAPE/FGV). Especialista em Direito Público pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC Minas) e em Direito Civil pela Universidade Anhanguera (Univerp). Bacharel em Direito pela Universidade Católica de Pernambuco (Unicap). Procurador Federal.

SANDRO LÚCIO DEZAN
Doutor em Direito e Políticas Públicas pelo Centro Universitário de Brasília (UniCEUB), em Ciências Jurídicas Públicas pela Escola de Direito da Universidade do Minho (UMinho, Portugal) e em Direitos e Garantias Fundamentais pela Faculdade de Direito de Vitória (FDV). Mestre em Direitos e Garantias Fundamentais pela FDV. Professor de Direito no UniCEUB, na Escola Superior de Polícia no Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna (ISCPSI/Portugal), no Centro de Investigação da Escola de Direito da UMinho e no Centro de Investigação Interdisciplinar em Direitos Humanos (DH-CII, Portugal).

VINÍCIUS MACIEL DA SILVA
Mestrando em Administração Pública em Rede Nacional pela Universidade Federal do Acre (UFAC). Bacharel em Administração pelo Centro Universitário Uninorte (Uninorte). Servidor administrativo da Advocacia-Geral da União (AGU).

VIVIANE GRASSI
Doutora em Direito pela Universidade Veiga de Almeida (UVA). Mestra em Direito pela Universidade de Caxias do Sul (UCS). Bacharela em Direito pela Universidade do Planalto Catarinense (UNIPLAC). Professora de Direito do Centro Universitário Facvest (Unifacvest).

YANKA DOS SANTOS PINTO
Mestra em Direito e Justiça Social pela Universidade Federal do Rio Grande (FURG). Especialista em Direito Constitucional pela Faculdade União das Américas (UNIAMERICA), em Resolução de Conflitos e Processo Civil pelo Centro Universitário Ritter dos Reis (UniRITTER) e em Direito Privado pela Faculdade Legale (FALEG). Bacharela em Direito pela FURG.

SUMÁRIO

EDITORIAL.....*15*

ARTIGOS

Limites constitucionais à liberdade de expressão: uma revisitação crítica ao *clear and present danger test*
Constitutional limits on freedom of speech: a critical reassessment of the clear and present danger test
Ademar Borges de Sousa Filho
Lucas Rocha Silva.....*17*

Constituição em rede e a aplicação de inteligência artificial na jurisdição: tensões e sinergias para uma jurisdição colaborativa no Brasil
Networked constitution and the application of artificial intelligence in jurisdiction: tensions and synergies for a collaborative jurisdiction in Brazil
Flavio Henrique Albuquerque de Freitas
Jhulliem Raquel Kitzinger de Sena Rodrigues.....*47*

Liberdade individual frente à internação involuntária e os impactos sobre a dignidade da pessoa humana
Individual freedom in the face of involuntary internation an the impacts on the dignity of the human person
Lorena de Souza Azevedo
Rafael Alem Mello Ferreira.....*63*

A prescrição da sanção administrativa disciplinar: controvérsias e falta de uniformidade
The prescription of administrative disciplinary sanctions: controversies and lack of uniformity
Luciano Rosa Vicente
Sandro Lúcio Dezan
Ricarlos Almagro Vitoriano Cunha.....*93*

A concepção liberal de direitos humanos: uma crítica contra-hegemônica baseada nos pressupostos teóricos-metodológicos do materialismo histórico-dialético
The liberal conception of human rights: a counter-hegemonic criticism based on the theoretical-methodological assumptions of historic-dialectic materialism
Luiz Gustavo Tiroli
Diogo Estevam Claudino da Silva
Maurício Gonçalves Saliba.....*123*

A terceira dimensão da análise econômica do direito: uma perspectiva interpretativa
The third dimension of law and economics: an interpretative perspective
Omar Augusto Leite Melo
Luciana Luk tai Yeung
Fillipe Azevedo Rodrigues *141*

Inovação na advocacia pública: explorando facilitadores e barreiras no nível organizacional – um estudo nas iniciativas inovadoras propostas pela procuradoria-geral federal ao prêmio innovare
Innovation in public advocacy: exploring facilitators and barriers at the organizational level – a study of innovative initiatives by the federal attorney general's office in the innovare award
Rodrigo Medeiros Lócio
Carla Carvalho da Veiga *169*

Modelos de administração pública e propostas metodológicas para o aperfeiçoamento da gestão pública no Acre
Public administration models and methodological proposals for improving public management in Acre
Vinícius Maciel da Silva
Deivid Ilecki Forgiarini
Gisele Elaine de Araújo Batista Souza *197*

Queimadas criminosas no Brasil: limites ecológicos e direitos humanos ambientais na perspectiva de enrique leff
Criminal fires in Brazil: ecological limits and environmental human rights from enrique leff's perspective
Viviane Grassi
Geovani Broering *221*

Derecho a inclusión digital en la agricultura familiar
Right to digital inclusion in family farming
Yanka dos Santos Pinto
Rafael Fonseca Ferreira
Ignácio Alfredo Fontana *243*

EDITORIAL

Prezado leitor,

A Escola Superior da Advocacia-Geral da União Ministro Victor Nunes Leal tem a satisfação de anunciar a publicação de novo número da Revista da AGU, composto por 10 artigos recebidos pelo sistema de submissão contínua e aprovados pelo processo de "avaliação cega por pares", em conformidade com as diretrizes editoriais do periódico.

Em observância à ordem alfabética dos primeiros autores, a sequência de artigos é inaugurada pelo trabalho de Ademar de Sousa Filho e Lucas Silva, que revisita a trajetória jurisprudencial da liberdade de expressão no direito constitucional dos Estados Unidos para analisar os critérios a serem utilizados na compreensão dessa garantia em contextos excepcionais de grave risco à democracia.

Adotando, como referencial teórico, a ideia de Constituição em rede formulada por André Ramos Tavares, o artigo de Flavio Freitas e Jhulliem Rodrigues avalia a possibilidade de compatibilização da lógica algorítmica, estruturada por racionalidade instrumental, padronização e inferência estatística, com os princípios de abertura, complexidade e diálogo normativo que fundamentam referida compreensão teórica a respeito da Constituição.

Em investigação acerca dos impactos da internação involuntária sobre a liberdade individual e a dignidade da pessoa humana, Lorena Azevedo e Rafael Mello Ferreira defendem a necessidade de um sistema de saúde mental que priorize o cuidado em liberdade, promova a autonomia do indivíduo e assegure a participação de todos os atores sociais na construção de um ambiente mais justo e humano.

Considerando a experiência observada na Administração Pública da União e deem seis estados-membros da Federação, Luciano Vicente, Sandro Dezan e Ricarlos Cunha abordam o instituto da prescrição da sanção administrativa disciplinar, com a finalidade de averiguar o tratamento que lhe é conferido pela Administração Pública brasileira.

Luiz Gustavo Tiroli, Diogo da Silva e Maurício Saliba propõem a reconstrução dos direitos humanos a partir dos pressupostos teórico-metodológicos do materialismo histórico-dialético, de modo a afastá-los de sua origem liberal-burguesa e assentá-los em uma base revolucionária que os apreenda como espaço de resistência nos limites da sociabilidade capitalista.

Com o propósito de contribuir para a legitimidade, a coerência e a eficiência do ordenamento jurídico, Omar Melo, Luciana Yeung e Fillipe Rodrigues introduzem uma nova dimensão da Análise Econômica do

Direito (AED), a qual denominam AED Interpretativa, que direciona seu foco para os processos subjacentes à criação e à aplicação das normas jurídicas.

Rodrigo Lócio e Carla da Veiga realizaram levantamento acerca de desafios e oportunidades relacionados à inovação no setor público, enfocando os antecedentes organizacionais que afetam o processo inovador. A investigação envolveu a análise de 19 iniciativas inovadoras propostas pela Procuradoria-Geral Federal ao Prêmio Innovare entre os anos de 2004 e 2022.

A partir de revisão de literatura a respeito dos modelos de Administração Pública, Vinícius da Silva, Deivid Forgiarini e Gisele Souza examinam a trajetória da Administração Pública do eEstado do Acre com os objetivos de descrever suas características, identificar os principais desafios enfrentados pela gestão pública desse estado-membro e propor metodologias voltadas ao seu aprimoramento.

Respaldados pelo conceito de racionalidade ambiental elaborado por Enrique Leff, Viviane Grassi e Geovani Broering afirmam a necessidade de uma transformação paradigmática rumo à adoção de um modelo de desenvolvimento que integre sustentabilidade ecológica, justiça social e respeito à diversidade cultural.

Por fim, Yanka Pinto, Rafael Fonseca Ferreira e Ignácio Fontana dissertam sobre o direito à inclusão digital dos produtores rurais, sinalizando as implicações derivadas da sociedade da informação e as soluções para garantir a inclusão digital, a qual demanda a atuação ativa e permanente do Estado por meio de políticas públicas adequadas.

A Escola Superior da Advocacia-Geral da União agradece a todos os envolvidos no processo editorial do periódico e convida o leitor a apreciar os artigos científicos ora descritos por meio de consulta à Revista da AGU eletrônica, disponível em: https://revistaagu.agu.gov.br/.

Boa leitura!

Henrique Augusto Figueiredo Fulgêncio
Coordenador-Geral de Pós-Graduação da Escola Superior da AGU

Recebido: 25/07/2025
Aprovado: 20/10/2025

LIMITES CONSTITUCIONAIS À LIBERDADE DE EXPRESSÃO: UMA REVISITAÇÃO CRÍTICA AO *CLEAR AND PRESENT DANGER TEST*

CONSTITUTIONAL LIMITS ON FREEDOM OF SPEECH: A CRITICAL REASSESSMENT OF THE CLEAR AND PRESENT DANGER TEST

Ademar Borges de Sousa Filho[1]
Lucas Rocha Silva[2]

1 Doutor em Direito Público pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ). Mestre em Direito Constitucional pela Universidade Federal Fluminense (UFF). Bacharel em Direito pela Universidade de Brasília (UnB). Visiting Scholar no Max Planck Institute for Comparative Public Law and International Law (Alemanha). Professor de Direito (mestrado/doutorado) do Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP). Procurador do município de Belo Horizonte.

2 Mestrando e bacharel em Direito Constitucional pelo Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP).

SUMÁRIO: Introdução. 1. Crises, repressão e os primeiros contornos da liberdade de expressão nos Estados Unidos. 2. Os primeiros ensaios jurisprudenciais sobre os limites da expressão: *direct incitement test e bad tendency test*. 3. A consolidação do *clear and present danger test*: fundamentos e estrutura. 4. Do desvio em *Dennis* à reconstrução em *Brandenburg*: paradoxos e legados do *clear and present danger test*. Conclusão. Referências.

RESUMO: Este artigo revisita a trajetória jurisprudencial da liberdade de expressão no direito constitucional dos Estados Unidos, com foco na construção, inflexões e legados do *clear and present danger test*. A análise parte da constatação de que a doutrina estadunidense, muitas vezes invocada no Brasil como paradigma de proteção irrestrita ao discurso, foi, em verdade, marcada por contextos históricos de repressão, tensões institucionais e ajustes normativos diante de riscos à ordem democrática. Desse modo, examinar-se-á o desenvolvimento progressivo do teste desde os votos de Holmes e Brandeis, sua distorção no julgamento do caso *Dennis v. United States*, e, por fim, a sua reformulação no precedente *Brandenburg v. Ohio*, no qual se fixaram os critérios da intencionalidade, probabilidade e iminência de ação ilegal. A partir de autores como Cass Sunstein, o artigo problematiza a suficiência do critério da "iminência" diante de ameaças contemporâneas – como campanhas massivas de desinformação e processos difusos de corrosão institucional – e propõe que, em contextos excepcionais de grave risco à democracia, possa haver flexibilização controlada e justificada desse elemento, desde que observados os demais requisitos do teste. Com base na experiência brasileira recente (2019-2022), argumenta-se que, diante de um quadro de ameaça concreta à integridade do processo eleitoral e à estabilidade do regime democrático, a flexibilização pontual da exigência de iminência mostrou-se não apenas legítima, mas necessária à proteção da ordem constitucional.

PALAVRAS-CHAVE: Liberdade de expressão. Restrições. Suprema Corte dos EUA. *Clear and present danger test*. Democracia constitucional.

ABSTRACT: This article revisits the jurisprudential trajectory of freedom of speech within United States constitutional law, with particular emphasis on the development, distortions, and legacy of the *clear and present danger* test. The analysis begins with the recognition that American free speech doctrine – often invoked in Brazil as a model of absolute protection – has, in reality, evolved through historical episodes of repression, institutional tension, and normative recalibration in response to perceived threats

to democratic order. Accordingly, the article traces the test's doctrinal evolution from the foundational opinions of Justices Holmes and Brandeis, through its authoritarian distortion in *Dennis* v. United States, to its doctrinal realignment in Brandenburg v. Ohio, where the criteria of *intent*, likelihood, and imminence of unlawful action were firmly established. Drawing on scholars such as Cass Sunstein, the article questions whether the imminence requirement remains adequate in addressing contemporary threats—such as large-scale disinformation campaigns and diffuse processes of institutional degradation. It argues that, in exceptional contexts involving serious risks to democratic governance, a narrowly tailored and well-justified relaxation of the imminence prong may be warranted, so long as the other elements of the test remain strictly satisfied. Anchored in Brazil's recent political experience (2019-2022), the article contends that, in the face of tangible threats to the integrity of electoral processes and democratic stability, a targeted and proportionate departure from the strict imminence requirement proved not only legitimate but necessary to safeguard constitutional order.

KEYWORDS: Freedom of expression. Restrictions. US Supreme Court. Clear and present danger test. Constitutional democracy.

INTRODUÇÃO

A célebre máxima frequentemente atribuída a Voltaire, "eu desprezo aquilo que você diz, mas defenderei até a morte o seu direito de dizê-lo", embora, de fato, tenha sido cunhada por Evelyn Beatrice Hall como uma representação do espírito ilustrado do pensador francês (Hall, 1906, p. 199), tornou-se um verdadeiro mantra da defesa incondicional da liberdade de expressão. Essa formulação, entretanto, vem sendo cada vez mais tensionada nos tempos recentes, sobretudo diante dos complexos desafios trazidos pela digitalização da esfera pública, pela proliferação sistemática da desinformação e pelo avanço de discursos que ingressam no terreno do autoritarismo violento ou da incitação ao ódio contra minorias estigmatizadas.

Ainda que não se possa negar a centralidade da liberdade de expressão na arquitetura normativa dos Estados Democráticos de Direito, o ponto nevrálgico dos debates atuais reside na difícil tarefa de traçar os critérios para a sua restrição legítima – desafio que alcança, em diferentes graus, os ordenamentos jurídicos em todo o mundo.

No Brasil, difundiu-se uma leitura frequentemente idealizada da liberdade de expressão, ancorada em um imaginário libertário que recorre, com frequência, à Primeira Emenda da Constituição dos Estados Unidos como símbolo de proteção absoluta ao discurso. Essa percepção, contudo,

não reflete fielmente a trajetória histórica e jurisprudencial do modelo americano, como se pretende demonstrar ao longo deste estudo.

Este artigo propõe uma releitura crítica da evolução do regime de proteção da liberdade de expressão no constitucionalismo estadunidense, com o objetivo de demonstrar que sua consolidação jurídica esteve longe de seguir um percurso linear ou incondicional. Ao contrário do senso comum teórico, muitas vezes difundido acerca do tema, a construção dessa liberdade de expressão foi profundamente marcada por crises institucionais, disputas doutrinárias e reviravoltas interpretativas que culminaram na formulação de doutrinas como o *clear and present danger test* e o *clear and probable danger test*.

Embora o teste do perigo claro e iminente, introduzido inicialmente no julgamento *Schenck v. United States* (1919), tenha sido formalmente superado com o emblemático precedente *Brandenburg v. Ohio* (1969), seus elementos fundamentais não desapareceram por completo. Em *Brandenburg*, como se verá na sequência, a Suprema Corte reformulou os critérios para a intervenção estatal, condicionando a restrição da fala à verificação de manifestação que incite ou produza uma ação ilegal de forma intencional, iminente e provável – superando, assim, a lógica de censura preventiva baseada em meras possibilidades abstratas de dano. Ainda assim, a jurisprudência posterior preservou alguns pilares do antigo teste, notadamente a exigência de gravidade e de iminência da ameaça, sobretudo como forma de distinguir discursos persuasivos de comunicações que incitam ações automáticas ou coercitivas aptas concretamente a produzir dano (Lakier, 2022).

Partindo da análise de precedentes paradigmáticos, o presente estudo procura evidenciar que, mesmo em um ordenamento frequentemente citado como paradigma de proteção irrestrita à liberdade de expressão, essa garantia sempre esteve submetida a condicionantes normativos relevantes. A trajetória jurisprudencial revela um conjunto intricado de doutrinas e critérios restritivos que, longe de consagrar um direito absoluto ao discurso, impuseram balizas rigorosas à intervenção estatal, especialmente de riscos à ordem pública ou à estabilidade do regime.

A primeira seção do artigo traça os contornos iniciais da proteção constitucional à liberdade de expressão nos Estados Unidos, revelando como a Suprema Corte, desde suas primeiras formulações, evitou adotar uma abordagem absolutamente liberal. Ao invés disso, identifica-se uma tradição marcada por momentos expressivos de repressão estatal – como a edição do *Sedition Act* de 1798, a censura à crítica antimilitarista durante a Primeira Guerra Mundial e a perseguição sistemática a dissidentes políticos nas décadas seguintes. Esses episódios evidenciam que o compromisso institucional com a liberdade de expressão foi historicamente condicionado por fatores políticos

e conjunturais, afastando a ideia de uma postura perenemente permissiva ou incondicional por parte do modelo estadunidense.

Na segunda seção, examinam-se os primeiros esforços interpretativos da Suprema Corte para estabelecer limites ao direito à livre manifestação, com especial atenção aos testes do *bad tendency* e do *direct incitement*, que predominaram nas primeiras décadas do século XX. Esses modelos buscavam responder à questão fundamental sobre o ponto de transição entre o discurso constitucionalmente protegido e aquele que pode receber algum tipo de restrição ou sanção por parte do poder público. Ao analisar decisões como *Masses Publishing Co. v. Patten* e *Patterson v. Colorado*, observa-se a tensão entre uma abordagem que presumia o risco a partir do conteúdo e outra que valorizava a literalidade da expressão como critério de proteção.

A terceira parte do estudo se dedica ao exame da consolidação do *clear and present danger test*, cuja formulação ganhou densidade a partir do voto dissidente do juiz Oliver Wendell Holmes Jr. no caso *Abrams v. United States* (1919) e se desenvolveu de maneira mais robusta no voto do juiz Louis Brandeis em *Whitney v. California* (1927). Esses julgados foram decisivos para a introdução de uma visão democrática da liberdade de expressão, concebida como fundamento indispensável do debate público em sociedades livres. A seção também se dedica à explicitação dos quatro elementos centrais do teste – clareza, iminência, gravidade e intencionalidade – e à discussão sobre sua relevância como doutrina autônoma, ainda que sujeita a reinterpretações ao longo do tempo.

A quarta e última seção aborda a inflexão sofrida pelo teste do perigo claro e iminente nos contextos excepcionais da Segunda Guerra Mundial e da Guerra Fria, com destaque para o polêmico caso *Dennis v. United States* (1951). Considerado um dos julgados mais controversos da história da Suprema Corte (cf. McGoldrick Jr., 2021, p. 56), *Dennis* representa a aplicação mais problemática e alargada da doutrina do clear and probable danger, que permitia restrições severas ao discurso com base em riscos abstratos à segurança nacional. Por fim, a análise retorna à decisão em *Brandenburg*, revisitando os elementos do teste então superado e demonstrando como, mesmo após sua derrocada formal, ele continuou a influenciar o raciocínio judicial contemporâneo sobre os limites da liberdade de expressão.

A pesquisa adota uma abordagem qualitativa, combinando análise dogmática com investigação analítica de precedentes jurisprudenciais paradigmáticos. Com base em leitura crítica de decisões da Suprema Corte e em diálogo com a literatura, busca-se compreender os fundamentos filosóficos e os movimentos interpretativos que moldaram a doutrina da liberdade de expressão, com especial atenção à trajetória do *clear and present danger test*.

O objetivo, portanto, é problematizar a leitura frequentemente absolutista da liberdade de expressão, tanto no imaginário jurídico brasileiro quanto nas invocações equivocadas, frequentemente erráticas, ao modelo estadunidense. A partir da análise das diferentes fases de formulação, aplicação e transformação do *clear and present danger test*, pretende-se demonstrar que a liberdade de expressão não é – e nunca foi – um direito irrestrito, imune a limites ou ponderações. Ao contrário, sua proteção ocorre dentro de um marco normativo que considera, em cada caso, o equilíbrio entre o pluralismo discursivo e a preservação da ordem democrática.

1. CRISES, REPRESSÃO E OS PRIMEIROS CONTORNOS DA LIBERDADE DE EXPRESSÃO NOS ESTADOS UNIDOS

No imaginário jurídico brasileiro, é frequente a idealização do modelo estadunidense de liberdade de expressão como um paradigma inconteste, uma espécie de verdade naturalizada que pressupõe a existência, desde sempre, de um espaço público amplamente livre e protegido para o exercício das liberdades discursivas. Contudo, essa percepção não resiste a uma análise atenta da trajetória histórica dos Estados Unidos. A construção institucional da liberdade de expressão foi marcada por embates intensos, conjunturas repressivas e sucessivas disputas interpretativas, antes de se firmar como referência de tutela robusta.

A história do desenvolvimento da liberdade de expressão no sistema constitucional estadunidense, conforme observa David A. Strauss, não é, propriamente, uma história sobre o texto da Primeira Emenda, mas sobre a construção jurisprudencial promovida pela Suprema Corte ao longo do tempo. Trata-se menos de uma interpretação literal da norma e mais de uma "tradição de decisões judiciais" que, gradualmente, formularam testes, consolidaram doutrinas e sedimentaram precedentes sobre os limites e as garantias do direito à livre expressão no regime democrático (Strauss, 2022, p. 33).

A primeira grande restrição à liberdade de expressão considerada neste artigo remonta a 14 de julho de 1798, com a promulgação do *Sedition Act* pelo então presidente John Adams. A norma, entre outras medidas, criminalizava o dissenso político ao tipificar como delito a expressão, divulgação ou publicação de "qualquer escrito falso, calunioso e malicioso contra o governo dos Estados Unidos", abrangendo todos os poderes, "com a intenção de difamar o referido governo, ou qualquer das casas do referido Congresso, ou o referido Presidente; ou de expô-los, ou a qualquer um deles, ao desprezo ou descrédito" (Estados Unidos, 1798).

Do ponto de vista histórico, a edição do *Sedition Act* deve ser compreendida à luz do cenário político e internacional que então se desenhava: os Estados Unidos encontravam-se sob a crescente tensão de um possível

confronto com a França, o que alimentava a percepção de uma ameaça real e iminente à segurança do país (Miller, 1952). Nesse ambiente de tensão, as autoridades passaram a defender a adoção de medidas excepcionais que limitassem a liberdade de expressão e de imprensa. Justificava-se tal postura com o argumento de que manifestações críticas ao governo poderiam comprometer a ordem institucional e enfraquecer a confiança da população nas estruturas do recém-fundado Estado federal (Johnson, 2001, p. 222-224).

A norma partia do pressuposto de que, diante de uma conjuntura de instabilidade política, manifestações críticas ao governo não seriam apenas atos de dissenso legítimo, mas potenciais catalisadores de desordem. A liberdade de expressão, nesse contexto, foi relativizada em nome da preservação da ordem estatal.

Nesse contexto, deve-se notar que o *Sedition Act* nasceu sob intensas controvérsias, inclusive quanto à sua compatibilidade com a Primeira Emenda da Constituição dos Estados Unidos, promulgada em 1791. Essa emenda estabelece, de forma inequívoca, que "o Congresso não aprovará nenhuma lei que [...] restrinja a liberdade de expressão ou de imprensa; ou o direito do povo de se reunir pacificamente e de fazer petições ao governo para reparação de queixas" (Estados Unidos, 1787).

Embora o *Sedition Act* de 1798 jamais tenha sido objeto de apreciação formal de sua constitucionalidade pela Suprema Corte dos Estados Unidos durante sua vigência, consolidou-se, ao longo do tempo, o entendimento de que sua formulação afrontava de maneira inequívoca as garantias da Primeira Emenda (Chemerinsky, 2022, p. 1027)[3].

Apesar da consagração formal da liberdade de expressão no texto constitucional, sua efetividade mostrou-se oscilante ao longo da história. Um exemplo notório dessa instabilidade ocorreu durante a Primeira Guerra Mundial, quando o ideal da livre manifestação foi severamente relativizado. Nesse período, o governo federal aprovou legislações que, sob nova formulação, retomavam o espírito repressivo do antigo *Sedition Act* de 1798. Em 1917 e 1918, foram promulgadas, respectivamente, a *Espionage Act* e uma nova versão do *Sedition Act*, normas que penalizavam severamente qualquer manifestação considerada contrária à posição oficial dos Estados Unidos no conflito (Asp, 2023). Críticas à guerra passaram a ser tratadas como atitudes antipatrióticas e potencialmente criminosas, frequentemente classificadas como tentativas intencionais de prejudicar o esforço militar. Aqueles que se opunham à guerra eram muitas vezes retratados como inimigos internos

3 A percepção de sua inconstitucionalidade manifestou-se não apenas no gesto simbólico de Thomas Jefferson, que, ao assumir a presidência em 1801, concedeu indulto aos que ainda se encontravam presos sob a égide da referida legislação, como também na tentativa de impeachment do juiz da Suprema Corte Samuel Chase, acusado de haver aplicado a norma de forma arbitrária. Esse movimento de rejeição culminou, anos mais tarde, em um reconhecimento formal dos excessos cometidos.

ou colaboradores das potências adversárias, numa retórica que igualava o dissenso político a uma ameaça direta à segurança nacional.

O término da Primeira Guerra Mundial marcou o início de um período de profunda instabilidade econômica nos Estados Unidos. Entre os diversos fatores que contribuíram para essa crise, destacou-se o fechamento de inúmeras indústrias voltadas à produção militar, cujo desmonte acarretou um aumento exponencial do desemprego e a disseminação da miséria entre amplos setores da população. Nesse cenário de vulnerabilidade social, ideias de cunho igualitário, como as propagadas pela recente Revolução Russa, e o anarquismo de matriz antiautoritária encontraram terreno fértil para se disseminar com rapidez. Greves massivas, algumas acompanhadas por episódios de violência urbana, eclodiram em diversas cidades, fomentando o temor de que o país estivesse às vésperas de uma revolução de caráter subversivo (Kennedy, 2004).

A reação estatal foi rápida e contundente. O governo deflagrou uma ampla campanha repressiva contra os indivíduos com ideologias consideradas radicais. Um dos episódios mais emblemáticos dessa ofensiva ocorreu em janeiro de 1920, quando aproximadamente sete mil estrangeiros foram detidos em operações coordenadas em todo o território nacional, sob a suspeita de envolvimento em distúrbios políticos e sociais (Schmidt, 2000, p. 291).

No plano legislativo, consolidou-se a ideia de que seria necessário criar instrumentos jurídicos para sancionar a propagação de doutrinas políticas associadas à instabilidade e à insurreição, em especial contra o socialismo. Embora não tenha havido, nesse período, a promulgação de uma norma federal específica com esse fim, diversos Estados estadunidenses aprovaram leis conhecidas como *Criminal Syndicalism Legislation*, que visavam coibir a difusão de ideias anarquistas, comunistas ou quaisquer outras que pregassem a substituição da ordem vigente (cf. Dowell, 1939).

Tais estatutos, somados à legislação repressiva anterior, tanto federal quanto estadual, que criminalizava críticas à participação dos Estados Unidos na Primeira Guerra, compuseram o arcabouço jurídico por meio do qual se intensificou, no início do século XX, a repressão a manifestações dissidentes. Foi nesse ambiente de tensão institucional que se iniciaram os primeiros esforços teóricos e jurisprudenciais voltados à delimitação mais precisa do espaço legítimo de restrição da liberdade de expressão. Embora ainda não se possa falar na formulação acabada da doutrina do *clear and present danger*, esse período foi decisivo, como se verá na sequência, para o surgimento dos seus traços inaugurais que seriam posteriormente desenvolvidos e consolidados como marco estruturante da jurisprudência constitucional americana sobre os limites do discurso.

2. OS PRIMEIROS ENSAIOS JURISPRUDENCIAIS SOBRE OS LIMITES DA EXPRESSÃO: *DIRECT INCITEMENT TEST E BAD TENDENCY TEST*

Nas primeiras décadas do século XX, com o advento de legislações restritivas como a *Espionage Act* de 1917 e a *Sedition Act* de 1918, o Judiciário dos Estados Unidos passou a enfrentar o complexo desafio de definir os limites da proteção conferida pela Primeira Emenda. A necessidade de compatibilizar as garantias constitucionais à livre manifestação com as exigências de manutenção da ordem e da segurança interna levou ao surgimento de dois testes interpretativos que inauguraram a tentativa de sistematização da matéria: o *direct incitement* test (teste da incitação direta) e o *bad tendency* test (teste da má tendência).

O *direct incitement* test foi inicialmente delineado pelo juiz Learned Hand (1872–1961), nos julgados *Masses Publishing Co. v. Patten* (1917)[4] e United States v. Nearing (1918)[5]. A importância desses dois casos, para os fins desta análise, está no papel decisivo que desempenharam na formulação inicial de um critério alternativo de aferição da legitimidade das restrições à liberdade de expressão. Hand sustentou que a repressão penal ao discurso somente seria legítima quando as palavras configurassem uma incitação direta, inequívoca e imediata à prática de atos ilícitos.

A ideia central do *direct incitement* test era restringir a possibilidade de censura ou punição estatal apenas às manifestações que, por sua própria literalidade, configurassem um chamado direto à prática de atos ilícitos, como a incitação explícita à desobediência civil, à violência ou à insurreição. Para Hand, não bastava que uma determinada expressão pudesse, em tese, inspirar comportamentos ilegais ou ter afinidade ideológica com grupos radicais: era necessário que o discurso contivesse um comando claro e imediato à ação proibida. Em sua formulação, "as palavras devem ser tomadas não literalmente, mas de acordo com o seu pleno significado; o sentido literal é o ponto de partida para a interpretação" (Estados Unidos, 1917).

Essa formulação deslocava o foco da análise judicial do efeito potencial das palavras, como defendido pelo *bad tendency* test, para seu conteúdo

4 No caso *Masses Publishing Co. v. Patten* (1917) discutia-se a legalidade da decisão do chefe dos correios de Nova York que havia determinado a exclusão da revista Masses do sistema postal, sob o argumento de que seu conteúdo violava disposições da recém-promulgada *Espionage Act*. Em especial, quatro ilustrações e quatro textos foram considerados problemáticos. Dois desses textos prestavam homenagem – sendo um deles um poema – aos anarquistas Emma Goldman e Alexander Berkman; os demais traziam críticas contundentes ao recrutamento militar. Um deles questionava a forma como a imprensa retratava negativamente os opositores do alistamento obrigatório, enquanto o outro estabelecia um paralelo entre antimilitaristas e os objetores de consciência religiosos britânicos (Estados Unidos, 1917).

5 No caso United States v. Nearing, a controvérsia jurídica apresentava contornos substancialmente semelhantes. A controvérsia dizia respeito a um panfleto pacifista de 44 páginas que questionava as verdadeiras motivações por trás da entrada dos Estados Unidos na guerra, qualificando o conflito como resultado de uma intriga capitalista para restaurar seu poder decadente. O cerne do debate era se os autores do panfleto deveriam ser responsabilizados penalmente à luz da *Espionage Act* de 1917 (Estados Unidos, 1918).

objetivo e imediato. Em outras palavras, o teste impunha como requisito a existência de uma conexão direta entre o que se dizia e a conduta que se buscava provocar. Se essa ligação direta não estivesse presente, ainda que o discurso fosse crítico, provocativo ou impopular, ele deveria ser protegido pelo princípio constitucional da liberdade de expressão (Stone, 2003, p. 335-388).

Posteriormente, o entendimento relativo ao *direct incitement* test foi objeto de um sutil aprimoramento no caso United States v. Nearing, quando Learned Hand, ainda que em minoria, elaborou uma releitura mais refinada de sua proposta original. Embora o tribunal novamente não tenha acolhido formalmente o teste, os argumentos desenvolvidos por Hand contribuíram para um avanço importante, particularmente ao deslocar o foco da análise para a forma como as palavras são percebidas e interpretadas pelo público a que se dirigem.

Nesse novo enfoque, a avaliação da legitimidade da fala não se restringia ao conteúdo literal do discurso, mas na sua eficácia comunicativa concreta, ou seja, sua aptidão, no contexto específico em que se insere, para mobilizar condutas ilícitas de forma imediata. A incitação direta, assim compreendida, não exigia necessariamente comandos explícitos ou ordens diretas, mas sim uma relação causal clara e plausível entre a mensagem e a probabilidade real de reação ilegal por parte dos destinatários. A sofisticação do raciocínio de Hand residia justamente em preservar a imunidade das ideias, por mais disruptivas ou impopulares que fossem, sempre que não estivessem integradas a um chamado direto à ação delituosa.

Embora essa concepção não tenha prevalecido à época e tenha sido rejeitada nos julgamentos de *Masses e Nearing*, a contribuição teórica de Hand representou uma inflexão relevante no debate constitucional, antecipando os parâmetros mais protetivos que seriam posteriormente consagrados pela Suprema Corte dos Estados Unidos.

Apesar de sua formulação inovadora e de seu compromisso com uma proteção rigorosa à liberdade de expressão, o *direct incitement* test não foi acolhido pela jurisprudência dominante do período. Àquela altura, a visão majoritária a Suprema Corte identificava na doutrina proposta por Learned Hand uma lacuna significativa: ao exigir que o discurso contivesse um comando direto, literal e inequívoco à prática de atos ilícitos, o teste limitava o alcance da responsabilização penal a manifestações expressas de incitação, excluindo discursos ambíguos ou indiretos que, embora não explicitamente convocatórios, poderiam exercer elevado potencial mobilizador – sobretudo em cenários de tensão social e instabilidade política.

O vácuo de tutela penal da ordem pública deixado pela teoria não acolhida do *direct incitement* test acabou por favorecer a consolidação do *bad*

tendency test como paradigma interpretativo dominante. Sob esse critério, autorizava-se a restrição de manifestações públicas com base em sua suposta capacidade de gerar efeitos prejudiciais, ainda que distantes, incertos ou meramente potenciais. Como observou Zechariah Chafee Jr., esse paradigma correspondia a uma "doutrina da causalidade indireta", segundo a qual "palavras podem ser punidas por uma suposta má tendência, muito antes de haver qualquer probabilidade de que levem à prática de atos ilegais" (Chafee Jr, 1919, p. 949). Em outras palavras, o teste autorizava a repressão de discursos não por ações concretas que deles decorressem, mas pelo risco especulativo de que tais ideias, uma vez disseminadas, comprometessem a ordem legal ou institucional vigente.

Entre os precedentes fundacionais do *bad tendency* test, destacam-se *Turner v. Williams* (1904)[6] e *Patterson v. Colorado* (1907)[7]. Nesses casos, o foco, mais uma vez, recaiu não sobre um dano efetivo, mas sobre o potencial de corrosão da autoridade institucional, bastando a inferência de uma tendência perturbadora para justificar a sanção. No entanto, foi no caso *Masses Publishing Co. v. Patten* (1917), julgado pela Corte de Apelações do Segundo Circuito de Nova York, que se fixou um momento crucial para a consolidação sistemática do *bad tendency* test. Na formulação ali consagrada, considerou-se que uma expressão poderia ser criminalizada caso se verificasse: (i) que seu efeito natural e previsível fosse fomentar oposição à lei (tendência) e (ii) que tivesse sido proferida com a intenção de persuadir outros à desobediência (intenção). Assim, fixaram-se dois elementos centrais do teste: uma dimensão objetiva, que avalia o efeito presumido da fala, e uma dimensão subjetiva, fundada no princípio da intenção presumida (*constructive intent*), segundo o qual se presume o dolo sempre que se constata a tendência subversiva do discurso.

Foi precisamente dentro do arcabouço repressivo consolidado pelo *bad tendency* test que o juiz Oliver Wendell Holmes Jr. passou a esboçar os contornos de uma teoria alternativa, cuja formulação marcaria uma inflexão importante na jurisprudência da Suprema Corte sobre a liberdade de expressão: o chamado *clear and present danger test*.

Grande parte da literatura jurídica estadunidense reconhece que a formulação inicial da teoria do *clear and present danger* teve lugar no julgamento

6 No caso *Turner v. Williams* (1904), a Suprema Corte dos Estados Unidos analisou a constitucionalidade da *Alien Immigration Act* de 1903, ao deliberar sobre a deportação de um estrangeiro identificado como anarquista. Para sustentar a validade da medida, a Corte entendeu que a mera adesão a ideais anarquistas poderia representar, por sua tendência ideológica, uma ameaça à coesão social, pois a "disseminação geral de tais ideias é tão perigosa para o bem-estar público que estrangeiros que as sustentem e defendam seriam adições indesejáveis à nossa população" (Estados Unidos, 1904).

7 No caso *Patterson v. Colorado* (1907), foi discutida a responsabilização criminal pela publicação de charges e editoriais críticos ao Poder Judiciário estadual, em processo ainda pendente de julgamento definitivo. A Corte manteve a condenação do editor com base no entendimento de que aquelas manifestações "tendem [*tend*] a obstruir a Administração da Justiça" (Estados Unidos, 1907).

do caso *Schenck v. United States*[8], decidido em 1919 (cf. Stone, 2004). Nesse caso, a Suprema Corte foi chamada a examinar a legalidade da condenação de Charles Schenck, então secretário do Partido Socialista na Filadélfia, acusado de infringir a *Espionage Act* ao distribuir panfletos conclamando a população a resistir ao recrutamento obrigatório instaurado durante a Primeira Guerra Mundial. A mensagem fazia duras críticas à conscrição, apresentando-a como instrumento de dominação econômica das elites e apelando à desobediência como forma legítima de resistência.

A defesa alegou que os panfletos expressavam opinião política legítima e, portanto, estavam amparados pelas garantias da Primeira Emenda. A Suprema Corte, no entanto, rejeitou esse argumento, considerando que o conteúdo, o contexto e o público-alvo dos folhetos evidenciavam uma tentativa clara de desestimular o cumprimento de um dever legal. Segundo o entendimento do tribunal, "não teria sido enviado se não tivesse por finalidade produzir algum efeito", e "não se vislumbra outro efeito razoavelmente esperado senão o de influenciar os destinatários a resistirem ao alistamento" (Estados Unidos, 1919).

Embora a Suprema Corte tenha decidido, por unanimidade, manter a condenação de Charles Schenck, o voto de Holmes introduziu um novo parâmetro para tentar limitar a jurisprudência repressiva da liberdade de expressão, rompendo, ainda que de forma incipiente, com a tradição permissiva do *bad tendency* test. Em sua fundamentação, Holmes apresentou a que se tornaria uma das metáforas mais emblemáticas da história constitucional estadunidense: a de que a liberdade de expressão não poderia ser invocada para proteger o ato de "gritar falsamente 'fogo' em um teatro lotado", provocando pânico entre os presentes. Com essa imagem, buscava ilustrar a ideia de que certos discursos perdem sua proteção jurídica quando implicam risco imediato e concreto à segurança pública.

No caso, Holmes procurou substituir o critério da mera possibilidade especulativa de dano pelo requisito de demonstração de que o discurso, nas circunstâncias do caso, criaria um perigo real e iminente de lesão a interesses que o Estado tem o direito de proteger[9].

8 No caso *Schenck v. United States* (1919), a Suprema Corte foi chamada a examinar a legalidade da condenação de Charles Schenck, então secretário do Partido Socialista na Filadélfia, acusado de infringir a *Espionage Act* ao distribuir panfletos conclamando a população a resistir ao recrutamento obrigatório instaurado durante a Primeira Guerra Mundial. Às vésperas da implementação oficial do alistamento compulsório, em agosto de 1917, o Partido Socialista, sob a liderança de Schenck, distribuiu aproximadamente 15 mil panfletos dirigidos a jovens em idade de convocação. O material empregava uma retórica contundente, classificando o serviço militar obrigatório como um "atentado contra a humanidade, feito em benefício dos poucos escolhidos de Wall Street" (Estados Unidos, 1919).

9 Em suas palavras: "A questão, em cada caso, é se as palavras utilizadas foram proferidas em tais circunstâncias e são de tal natureza que criam um perigo claro e presente de que provocarão males substanciais que o Congresso tem o direito de prevenir. Trata-se de uma questão de proximidade e de grau. Quando uma nação está em guerra, muitas coisas que poderiam ser ditas em tempos de paz tornam-se um obstáculo tão grande ao esforço de guerra que sua manifestação não será tolerada enquanto os homens estiverem lutando, e nenhum tribunal poderia considerá-las protegidas por qualquer direito constitucional" (Estados Unidos, 1919).

Apesar de *Schenck v. United States* aparentar, à primeira vista, inaugurar o desenvolvimento do *clear and present danger test*, a verdade é que a Corte, na prática, recorreu mais uma vez à lógica do *bad tendency* test. A noção de tendência como critério central para aferição da ilicitude das expressões permaneceu como eixo estruturante, evidenciando que a mudança teórica de Holmes ainda não se consolidava como parâmetro efetivo de julgamento.

Em Schenck, ao justificar a possibilidade de criminalizar não apenas a consumação, mas também a tentativa de um delito, a Corte delineia, ainda que de forma indireta, os critérios que podem justificar a imposição de sanções penais a determinadas manifestações discursivas. De maneira significativa, tal enumeração não inclui a exigência de que o discurso crie um perigo claro e iminente, que viria a ser o traço distintivo do teste que se atribui a essa decisão. Ao contrário, o raciocínio desenvolvido pela Corte reafirma a suficiência da tendência e da intenção para caracterizar o delito. Como afirmou a decisão, "[s]e a sua tendência e a intenção com que é praticado são as mesmas, não vemos motivo para afirmar que apenas o sucesso da conduta justifique torná-la crime" (Estados Unidos, 1919).

A formulação mais densa e articulada da doutrina do *clear and present danger test* surge, ainda como corrente minoritária, no julgamento de Abrams v. United States (1919). Pela primeira vez, a Suprema Corte se divide substancialmente quanto à responsabilização penal dos acusados – e, mais importante, quanto aos critérios jurídicos aplicáveis à limitação da liberdade de expressão. O voto dissidente de Holmes e Brandeis, inaugura uma virada teórica: delineia-se ali uma concepção mais madura e sistematizada do que seria um teste constitucionalmente adequado para compatibilizar a liberdade de expressão com a preservação da ordem pública. Embora ainda não consolidada como doutrina majoritária, essa formulação – influenciada, entre outros fatores, pelos argumentos desenvolvidos por Learned Hand no caso Masses – representa um marco inaugural na construção do paradigma que passaria a reger, nas décadas seguintes, a jurisprudência da Suprema Corte sobre o tema (Kalven Jr., 1988, p. 146).

3. A CONSOLIDAÇÃO DO *CLEAR AND PRESENT DANGER TEST*: FUNDAMENTOS E ESTRUTURA

A compreensão adequada da doutrina conhecida como *clear and present danger test* exige o reconhecimento de que sua consolidação não se deu de maneira uniforme ou por meio de uma aplicação jurisprudencial contínua e coerente ao longo do tempo. Pelo contrário, o que se convencionou reunir sob essa denominação corresponde a distintas formulações, elaboradas por diferentes composições da Suprema Corte dos Estados Unidos, cada uma inserida em contextos históricos e institucionais específicos e marcada

por variações interpretativas próprias. Trata-se, portanto, de uma doutrina construída por meio de aproximações sucessivas, resultado de um processo evolutivo e não da fixação de um conceito único, rígido ou definitivo.

Assim, a consolidação do teste não ocorreu como um "bloco monolítico", mas por meio da formação de correntes interpretativas ou modelos parciais que compartilham traços estruturais comuns, embora divirjam quanto ao grau de proteção conferido à liberdade de expressão, à definição de "perigo" e ao seu vínculo com a ação estatal.

Contudo, este artigo não tem por objetivo reconstituir exaustivamente cada uma dessas vertentes jurisprudenciais (cf. Arias, 2018). A proposta, antes, é apresentar os fundamentos teóricos centrais, a estrutura conceitual e as linhas gerais de aplicação que marcaram a consolidação do *clear and present danger test* como doutrina autônoma e essencial para o funcionamento do Estado constitucional estadunidense. Parte-se, assim, de uma abordagem panorâmica, que privilegia a compreensão da lógica subjacente ao teste e sua contribuição para a proteção da liberdade de expressão nos Estados Unidos.

Como brevemente exposto na seção anterior, a verdadeira inflexão teórica na formulação do *clear and present danger test* ocorre no voto dissidente do juiz Oliver Wendell Holmes Jr. no caso *Abrams v. United States* (1919)[10]. Possível verificar que durante esse julgamento surge a doutrina do "livre mercado de ideias", onde assume contornos mais nítidos e começa a se consolidar como fundamento normativo para a proteção da liberdade de expressão no constitucionalismo estadunidense.

É nesse caso que Holmes apresenta seu emblemático voto dissidente, no qual reconhece que a repressão a opiniões dissidentes decorre, muitas vezes, da convicção de quem exerce o poder. Como advertiu na ocasião, "se alguém não tem dúvidas quanto às suas premissas ou quanto à legitimidade de seus objetivos, tende naturalmente a eliminar toda forma de oposição, inclusive por meio da imposição legal de suas crenças" (Estados Unidos, 1919).

A partir dessa constatação, Holmes constrói sua crítica à lógica autoritária subjacente à criminalização do discurso dissidente, invocando a experiência histórica como fundamento de prudência institucional. Para ele, a verdade não deve ser definida por decreto ou autoridade, mas descoberta no espaço público mediante o confronto livre e plural

10 A controvérsia em *Abrams v. United States* envolveu a condenação de sete imigrantes russos, acusados de infringir a *Sedition Act* de 1918 ao escreverem, imprimirem e arremessarem pela janela de um prédio industrial, localizado em Nova York, milhares de cópias de dois folhetos classificados como subversivos pelas autoridades. O primeiro panfleto, intitulado *A Hipocrisia dos Estados Unidos e de seus Aliados*, atacava diretamente o presidente Woodrow Wilson, qualificando-o como "hipócrita" e "covarde" por sua decisão de enviar tropas americanas à Rússia, e sustentava que "o verdadeiro inimigo dos trabalhadores em todo o mundo era o capitalismo" (Estados Unidos, 1919), apresentando uma crítica frontal à política externa estadunidense e ao modelo econômico liberal. O segundo panfleto, redigido em iídiche e intitulado *Trabalhadores, Despertai*, acusava o governo dos Estados Unidos de utilizar a guerra contra a Alemanha como justificativa para reprimir a revolução socialista em curso na Rússia. O texto fazia um apelo direto à classe trabalhadora, alertando para os perigos da inércia diante do conflito internacional e conclamando os trabalhadores à mobilização, com uma convocação explícita à realização de uma greve geral como forma de resistência.

de ideias. Em sua formulação mais célebre, sustenta que "quando os homens perceberem que o tempo derrubou muitas crenças combativas", compreenderão que "o melhor teste da verdade é o poder da ideia de se fazer aceitar na competição do mercado, e que a verdade é o único terreno seguro sobre o qual se pode realizar legitimamente seus desejos" (Estados Unidos, 1919).

Essa visão sustenta que a liberdade de expressão não deve proteger apenas enunciados corretos, mas também aqueles que desafiam o consenso, preservando um ambiente onde a verdade possa emergir do embate público. Holmes traduz essa tradição ao afirmar, em seu voto, que "o melhor teste para a verdade é o poder da ideia de se fazer aceitar na competição do mercado" (Estados Unidos, 1919). A metáfora do "mercado de ideias" revela uma concepção deliberativa de liberdade de expressão, na qual a verdade não é um dado absoluto, mas o resultado de um processo argumentativo permanente, aberto ao dissenso e à crítica.

Como o próprio Stuart Mill observou, "há uma grande diferença entre presumir que uma opinião é verdadeira porque, tendo tido todas as oportunidades para ser contestada, não foi refutada, e assumir sua veracidade com o propósito de impedir que ela seja refutada" (Mill, 1869, p. 37). Holmes, ao adotar essa perspectiva, insere em sua decisão um fundamento filosófico que transcende o caso concreto, oferecendo à doutrina constitucional estadunidense uma justificativa duradoura para a proteção do discurso público.

É precisamente nesse contexto que se insere outro voto de grande relevância para a consolidação da doutrina do *clear and present danger test*: o voto concorrentemente fundamentado de Louis Brandeis no caso *Whitney v. California* (1927), no qual a liberdade de expressão é abordada não apenas como um direito individual, mas também como um pilar essencial da ordem democrática.

Louis Brandeis expande significativamente os fundamentos da doutrina formulada anos antes por Holmes. Para ele, a livre circulação de ideias no debate público constitui o instrumento mais eficaz para alcançar a verdade política e promover o progresso social. Conforme consignado em seu voto: "[a]queles que conquistaram nossa independência acreditavam que o objetivo final do Estado era tornar os homens livres para desenvolver suas faculdades. Eles acreditavam que a liberdade de pensar como se deseja e de falar o que se pensa são meios indispensáveis para o descobrimento e a difusão da verdade política" (Estados Unidos, 1927).

Embora seja possível identificar uma linha de continuidade entre esse voto e o dissenso de Holmes em Abrams v. United States, Brandeis, ao julgar *Whitney v. California*, não se limita a reiterar os fundamentos anteriormente expostos. Sem rejeitar, e sequer confrontar expressamente, as premissas de Holmes, ele aprofunda o debate ao conferir à liberdade de expressão uma

dupla dimensão: como direito subjetivo fundamental e, simultaneamente, como condição estrutural para o funcionamento da democracia.

Por fim, Brandeis reconhece que a liberdade de expressão pode representar riscos para a ordem institucional, especialmente quando utilizada para contestar ou criticar intensamente o próprio governo. No entanto, para ele, a resposta adequada a esses riscos não é a repressão, mas a confiança nas virtudes da discussão livre. Em uma de suas passagens mais célebres, sustentou que: "[a] ordem não pode ser assegurada apenas pelo medo da punição por sua infração; é perigoso desencorajar o pensamento, a esperança e a imaginação; o medo gera repressão; a repressão gera ódio; o ódio ameaça a estabilidade do governo". E conclui: "[o] caminho seguro reside na oportunidade de discutir livremente as queixas supostas e as soluções propostas. O remédio adequado para maus conselhos são bons conselhos" (Estados Unidos, 1927).

Ao posicionar a liberdade de expressão como condição da democracia deliberativa, Brandeis oferece, em *Whitney*, não apenas uma aplicação do teste do *clear and present danger*, mas uma verdadeira afirmação constitucional do papel do discurso público no exercício coletivo da cidadania e na preservação das instituições democráticas[11].

A partir dessa construção histórica e teórica, é possível identificar quatro elementos estruturantes do *clear and present danger test*. (i) o primeiro é o perigo claro (clear danger); (ii) o *segundo* é o perigo presente (present danger); (iii) o *terceiro* elemento é a gravidade substancial do mal, que impõe à repressão estatal um ônus de justificação proporcional à seriedade do dano potencial; e, por fim, (iv) o *quarto* elemento é a intenção deliberada do emissor (*intent*), segundo o qual se exige que o agente tenha atuado com o propósito consciente de provocar o resultado ilícito[12].

A definição do primeiro requisito do teste – o chamado perigo claro – ganha contornos mais precisos em julgados como *Pierce v. United States* (1920), *Gitlow v. New York* (1925) e *Whitney v. California* (1927). Nesses precedentes, é possível identificar o esforço em estabelecer que não se trata de qualquer possibilidade abstrata de dano, mas sim de uma elevada probabilidade de que determinadas expressões, seguindo o curso ordinário da causalidade,

11 Embora apresentassem distinções relevantes em termos ideológicos e metodológicos, Oliver Wendell Holmes Jr. e Louis Brandeis foram figuras-chave no desenvolvimento e na consolidação da doutrina do *clear and present danger*. Holmes, com sua orientação liberal clássica e ceticismo filosófico, via com reservas o ativismo judicial e atribuía ao legislador, como representante da vontade majoritária, a primazia na definição das respostas institucionais aos problemas sociais, econômicos e políticos (Rabban, 1997). Brandeis, por outro lado, era amplamente reconhecido por sua postura mais progressista e pelo compromisso com os princípios da justiça social. Conhecido como "o advogado do povo", ele via o Direito não apenas como um sistema normativo, mas como uma ferramenta eficaz de transformação concreta da realidade, orientada pelos ideais de justiça substancial e engenharia social (Urofsky, 1981).

12 A Suprema Corte dos Estados Unidos enfrentou uma série de outros casos relevantes que contribuíram para o delineamento progressivo da doutrina, como Schaefer v. United States (1920), *Pierce v. United States* (1920), Gilbert v. Minnesota (1920) e *Gitlow v. New York* (1925). Por razões de escopo e didática, este artigo não adentrará detidamente nas particularidades de cada uma dessas decisões.

venham a produzir ou desencadear males concretos e relevantes para a ordem pública.

Em outras palavras, o que se qualifica como "perigo claro" não é uma simples possibilidade retórica, mas uma alta probabilidade de materialização do mal pretendido. Essa concepção aparece de forma exemplar no voto do juiz Holmes em Gitlow v. New York[13].

O segundo requisito do teste – o *present danger* – refere-se à exigência de que o risco identificado não apenas seja claro, mas que possa se concretizar de forma imediata, sem intervalo que permita a atuação preventiva ou a contestação discursiva em ambiente público. Ainda que, em certos casos, os critérios do clear danger e do present danger se sobreponham, a doutrina constitucional estadunidense distingue com razoável precisão essas duas dimensões: enquanto o clear danger exige alta probabilidade de concretização do mal, o present danger exige que tal concretização seja iminente no tempo, isto é, que a ameaça esteja prestes a se realizar (Emerson, 1970; Sunstein, 1993).

Essa ideia de imediatidade foi claramente explicitada no julgamento de *Whitney v. California* (1927), quando a Suprema Corte, mais especificamente no voto concorrentemente fundamentado de *Brandeis*, consignou que "nenhum perigo decorrente da palavra pode ser considerado claro e presente, a menos que a ocorrência do mal temido seja tão iminente que possa se concretizar antes que haja oportunidade para discussão plena" (Estados Unidos, 1927).

O terceiro requisito refere-se à exigência de que o mal que se pretende evitar seja de natureza substancial. Trata-se de um critério que impõe ao julgador o dever de ponderar a intensidade do risco diante do peso constitucional da liberdade de expressão. Nesse aspecto, mesmo quando os elementos anteriores estejam presentes, ainda assim a restrição ao discurso somente será legítima se o mal projetado for suficientemente grave a ponto de justificar a supressão de um direito fundamental. A simples existência de risco, mesmo que real e próximo, não autoriza automaticamente a repressão estatal: é necessário demonstrar que o dano potencial é sério o bastante para justificar a excepcionalidade da medida restritiva[14].

A lição de Brandeis é inequívoca: a gravidade do dano potencial deve ser tamanha que torne a intervenção estatal não apenas admissível, mas

13 Ao analisar a aplicação da ***Criminal Anarchy Law*** do Estado de Nova York a um manifesto socialista, Holmes afirmou: "Se aplicarmos o que considero o teste correto, é evidente que não havia perigo presente de uma tentativa de derrubar o governo pela força por parte da minoria, reconhecidamente pequena, que compartilhava das opiniões do réu. Diz-se que este manifesto era mais do que uma teoria, que era uma incitação. Toda ideia é uma incitação. Ela se oferece para a crença e, se acreditada, é posta em prática, a menos que alguma outra crença a supere ou alguma falha de energia sufoque o movimento em seu nascimento. A única diferença entre a expressão de uma opinião e uma incitação no sentido mais restrito é o entusiasmo do orador pelo resultado. A eloquência pode incendiar a razão. Mas, seja qual for a opinião sobre o discurso redundante diante de nós, ele não tinha chance de iniciar uma conflagração presente" (Estados Unidos, 1925).

14 Essa dimensão foi expressamente reconhecida no voto de Brandeis em *Whitney v. California* (1927), ao afirmar que: "Mesmo um perigo iminente não pode justificar o recurso à proibição dessas funções essenciais à democracia eficaz, a menos que o mal temido seja relativamente sério. A proibição da liberdade de expressão e de reunião é uma medida tão severa que seria inadequada como meio para evitar um dano relativamente trivial à sociedade" (Estados Unidos, 1927).

indispensável e proporcional ao risco identificado; do contrário, a restrição comprometeria a lógica constitucional que confere primazia à liberdade de expressão em regimes democráticos.

Por fim, o quarto requisito que compõe a estrutura do *clear and present danger test* é a intenção deliberada do emissor em provocar o resultado ilícito. Trata-se de uma dimensão autônoma do teste, que não se confunde com a mera possibilidade de que determinado discurso produza efeitos negativos – exige-se, em vez disso, que o agente atue com o objetivo claro e consciente de alcançar tal consequência.

O *intent* é, portanto, mais do que a consciência de que uma consequência poderá ocorrer: é a orientação volitiva da conduta para a produção daquele resultado específico. Essa distinção foi cuidadosamente desenvolvida no voto dissidente de Holmes em *Abrams v. United States* (1919), onde se lê:

> Tenho plena consciência de que a palavra intenção, utilizada de forma vaga no discurso jurídico ordinário, significa, muitas vezes, nada além do conhecimento, no momento da ação, de que as consequências alegadamente pretendidas ocorrerão. Ainda menos do que isso basta para satisfazer o princípio geral da responsabilidade civil e penal. [...] Mas, quando usamos as palavras com precisão, um ato não é realizado com a intenção de produzir uma consequência a menos que essa consequência seja o objetivo do ato (Estados Unidos, 1919).

Com isso, Holmes reafirma que o fundamento da responsabilização – especialmente quando se trata de restrições à liberdade de expressão – não pode ser a mera previsão do risco, mas a existência de um propósito consciente e direto de gerar o resultado ilícito e danoso. Essa exigência reforça o caráter restritivo e protetivo do teste: a intervenção estatal somente se legitima quando for possível demonstrar que o discurso, além de apresentar perigo claro, iminente e grave, foi proferido com a finalidade específica de produzir tal dano.

4. DO DESVIO EM *DENNIS* À RECONSTRUÇÃO EM BRANDENBURG: PARADOXOS E LEGADOS DO *CLEAR AND PRESENT DANGER TEST*

No contexto da Segunda Guerra Mundial e dos primeiros anos da Guerra Fria, o *clear and present danger test* passou por importantes reinterpretações, refletindo de forma crescente as preocupações com a segurança nacional que passaram a influenciar as decisões da Suprema Corte. Essa transformação foi marcada por decisões emblemáticas como *Thornhill v. Alabama* (1940), *Terminiello v. City of Chicago* (1949) e, sobretudo, *Dennis v. United States* (1951),

que inauguraram uma nova inflexão no tratamento da liberdade de expressão em tempos de crise.

No caso *Terminiello*, um voto dissidente do juiz Robert Jackson marcou um ponto de inflexão significativo. Jackson alertou para os riscos de uma aplicação mecânica e descontextualizada do teste em situações em que a retórica em favor das liberdades pudesse ser manipulada por grupos de viés autoritário. De forma contundente, afirmou que "[h]á o perigo de que, se o Tribunal não temperar sua lógica doutrinária com um pouco de sabedoria prática, converterá a Declaração de Direitos constitucional em um pacto suicida." (Estados Unidos, 1949). Para Jackson, os regimes totalitários do século XX haviam revelado como os mecanismos democráticos, como a livre expressão, podiam ser utilizados para corroer as instituições de dentro para fora. E concluiu: "[a] escolha não é entre ordem e liberdade. É entre liberdade com ordem e anarquia sem nenhuma das duas" (Estados Unidos, 1949).

Esse mesmo receio já havia sido manifestado por Felix Frankfurter no julgamento de Bridges v. California (1941), ao advertir que a aplicação irrestrita do *clear and present danger test*, tal como formulado por Holmes e Brandeis, poderia fragilizar a própria Constituição, ao permitir que ela se tornasse instrumento de sua própria destruição (Estados Unidos, 1941).

No entanto, o ápice desse giro jurisprudencial ocorreu efetivamente em *Dennis v. United States* (1951), decisão paradigmática na qual a Suprema Corte validou a condenação de líderes do Partido Comunista Americano por conspiração para derrubar o governo. Embora os atos imputados se encontrassem em estágio inicial e sem risco imediato de execução, entendeu-se que a gravidade da ameaça política justificava uma reação estatal:

> Obviamente, as palavras não podem significar que, antes de o Governo poder agir, ele deva esperar até que o golpe esteja prestes a ser executado, que os planos tenham sido elaborados e que se aguarde apenas o sinal. Se o Governo tem conhecimento de que um grupo que visa sua derrubada está tentando doutrinar seus membros e comprometê-los com um curso de ação segundo o qual atacarão quando seus líderes julgarem que as circunstâncias o permitem, uma resposta governamental se faz necessária. [...]
>
> Pois essa não é a questão. Certamente, uma tentativa de derrubar o Governo pela força, ainda que fadada ao fracasso desde o início em razão do número ou do poder insuficiente dos revolucionários, constitui um mal suficientemente grave para que o Congresso o previna. Os danos que tais tentativas causam — tanto no plano físico quanto no político — à nação tornam impossível avaliar sua gravidade com base apenas na probabilidade de sucesso ou na iminência de sua concretização (Estados Unidos, 1951).

Com isso, a decisão abandonou a exigência de iminência concreta do mal, substituindo-a por uma lógica de ponderação entre a gravidade do dano potencial e a probabilidade de sua ocorrência. O resultado foi uma inflexão jurisprudencial preocupante: sob o precedente de *Dennis*, a mera formulação teórica de ideias dissidentes, ainda que desprovidas de apelo à ação imediata, passou a ser tratada como justificativa suficiente para a imposição de sanções penais, ampliando sobremaneira o espaço para a repressão de discursos políticos e ideológicos. Como alerta Christina Wells, a flexibilização do teste "falhou em proteger o dissenso político e permitiu que autoridades mirassem grupos desfavorecidos, como socialistas e comunistas, rotulados de 'perigosos'" (Wells, 2019, p. 40).

A crítica ao precedente foi imediata e contundente. O Justice William Douglas, alinhado à tradição liberal, denunciou posteriormente que o padrão introduzido por *Dennis* havia "distorcido o teste do 'perigo claro e presente' além do reconhecimento, [pois] as ameaças eram frequentemente ruidosas, porém sempre insignificantes, tornando-se sérias apenas aos olhos de juízes tão apegados ao status quo que a análise crítica os deixava nervosos." (Estados Unidos, 1969). De todo modo, *Dennis* é reconhecido como um dos precedentes mais controversos da história, tendo sido amplamente criticado pela doutrina e, na prática, superado pela reorientação jurisprudencial inaugurada a partir da década de 1960 (Antieau, 1952, p. 141-177).

A consolidação repressiva do precedente *Dennis v. United States* acabou por provocar, nas décadas seguintes, uma reação doutrinária e jurisprudencial que culminaria na reconfiguração do paradigma restritivo à liberdade de expressão. Em *Brandenburg v. Ohio* (1969), a Suprema Corte rompeu de modo definitivo com o modelo adotado em *Dennis*, cuja principal deficiência residia em permitir a repressão de discursos dissidentes com base em riscos abstratos ou potencialidades remotas. No lugar desse padrão excessivamente permissivo ao arbítrio estatal, a Corte estabeleceu um novo marco inspirado na versão original do *clear and present danger test*: somente poderá ser punido o discurso que tenha por objetivo incitar uma ação ilegal iminente e cuja ocorrência seja efetivamente provável.

Clarence *Brandenburg*, reconhecido como um dos líderes da Ku Klux Klan (KKK) na zona rural do Estado de Ohio, entrou em contato com um repórter de televisão em 1964, convidando-o a cobrir uma assembleia da organização que seria realizada em Hamilton County. Trechos do encontro foram registrados em vídeo e revelavam homens trajando mantos e capuzes brancos, alguns deles armados. A reunião teve início com o ritual de incineração de uma grande cruz de madeira, seguido por discursos marcados por retórica agressiva e racista, mencionando a possibilidade de vingança contra negros, judeus e aqueles que os apoiavam.

No entanto, ao proferir sua decisão, a Suprema Corte estabeleceu que discursos que, de maneira geral, conclamam à prática de atos ilegais

permanecem protegidos pela Primeira Emenda. A exceção recai apenas sobre manifestações que se enquadrem no que a Corte passou a denominar como *imminent lawless action* – isto é, falas que tenham a intenção de incitar uma ação ilegal iminente e cuja ocorrência seja efetivamente provável.

Com isso, *Brandenburg* substituiu o critério centrado na "gravidade do mal", adotado em *Dennis*, pela exigência de risco iminente de ilegalidade, protegendo a chamada "mera advocacia" de ideias abstratas.

Entretanto, os pressupostos estruturais do antigo teste não desapareceram por completo. A própria fórmula de *Brandenburg* conserva uma dimensão de avaliação do risco, ao exigir que a incitação seja não apenas iminente em termos temporais, mas também *altamente provável* de se concretizar. Sob a ótica da fórmula de *Brandenburg*, a exigência de que o discurso seja simultaneamente "iminente" e "provável" pressupõe uma avaliação implícita da gravidade da conduta visada.

Nesse sentido, não se eliminou por completo os pressupostos do *clear and present danger test*, mas os reconfigurou sob um paradigma interpretativo mais estrito. A lógica de balanceamento foi mantida, porém, limitada a hipóteses excepcionais, nas quais o risco é simultaneamente grave, iminente e altamente provável. O paradoxo, no entanto, persiste: embora *Dennis* represente um marco de inflexão autoritária, a inquietação que o motivou, como lidar juridicamente com ameaças relevantes, mas ainda não clara e inequivocamente imediatas, continua presente nos dilemas contemporâneos da liberdade de expressão.

É nesse ponto que a contribuição de Cass R. Sunstein adquire especial relevo. Em estudo dedicado a examinar a sobrevivência do *clear and present danger test* frente aos critérios do direito regulatório contemporâneo, Sunstein questiona se a proteção da liberdade de expressão deve resistir a uma análise consequencialista de custos e benefícios, tal como aplicada rotineiramente em outras áreas do direito estadunidense, ou se, ao contrário, deve ser reconcebida à luz das ameaças difusas e não imediatas do século XXI, como o terrorismo e a desinformação algorítmica.

Para Sunstein, o *clear and present danger test* – ao exigir, cumulativamente, intenção específica, alta probabilidade e iminência do dano – pode revelar-se inadequado para lidar com riscos futuros de magnitude extraordinária, ainda que estatisticamente improváveis. Por meio de um experimento mental, ele propõe o seguinte cenário: se houvesse uma probabilidade de 45% de ocorrência de dois atentados terroristas de larga escala nos próximos dez anos, a restrição de discursos voltados ao recrutamento extremista poderia ser justificada, desde que os custos da limitação fossem inferiores aos benefícios potenciais da prevenção. Nesse quadro analítico, a gravidade do dano prospectivo – ainda que não iminente – pode, em determinados contextos, prevalecer sobre o valor marginal da liberdade atingida, sobretudo quando os benefícios sociais do discurso forem irrisórios ou inexistentes.

Embora reconheça que seu raciocínio dialoga com a lógica adotada em *Dennis v. United States*, Sunstein propõe uma reavaliação mais rigorosa e controlada do atual teste de *Brandenburg*. Em vez de sugerir sua revogação integral, o autor defende uma flexibilização excepcional do critério da iminência, especialmente diante de riscos difusos e catastróficos que desafiam o modelo tradicional.

Essa inflexão, no entanto, deve ser condicionada à implementação de salvaguardas institucionais robustas, como a imposição de um ônus probatório elevado ao Estado, a atuação de analistas independentes nas esferas decisórias e a exigência de controle judicial rigoroso, todas voltadas a mitigar os riscos de viés político e de repressão seletiva. Sunstein enfatiza que a aplicação histórica de *Brandenburg* produziu baixos custos sociais – o que constitui um argumento pragmático em sua defesa –, mas alerta que, diante de ameaças contemporâneas e emergentes à segurança coletiva – como o terrorismo internacional e campanhas organizadas de desinformação voltadas à desestabilização democrática –, a rigidez do teste atual pode revelar-se disfuncional. Nessas hipóteses extremas, conclui, uma abordagem mais consequencialista – inspirada na lógica de *Dennis*, mas temperada por filtros institucionais rigorosos – poderia ser normativamente preferível (Sunstein, 2019, p. 1781).

Essa discussão não é meramente especulativa. No século XXI, dilemas concretos surgiram a partir de duas ameaças emergentes: o terrorismo global e a desinformação massiva com potencial antidemocrático. No primeiro caso, mensagens de recrutamento difundidas por organizações terroristas, embora não configurem incitação imediata à violência, têm se mostrado eficazes em radicalizar indivíduos isolados que, tempos depois, perpetram atentados. Essas mensagens escapam da moldura de *Brandenburg* por não satisfazerem o critério da iminência, mas continuam a representar perigo real (Bandrowski, 2024).

No segundo caso, evidencia-se a crescente ameaça representada pela disseminação sistemática de desinformação, impulsionada pelas redes sociais e amplificada por campanhas coordenadas, muitas das quais envolvem, direta ou indiretamente, a atuação de agentes estatais estrangeiros. Ainda que esses discursos não se caracterizem, de forma explícita, como incitação direta à prática de atos ilícitos, eles podem desencadear ameaças significativas à ordem institucional e fomentar episódios de violência política. Episódios como a invasão do Capitólio dos Estados Unidos, em 6 de janeiro de 2021, e a tentativa de golpe de Estado no Brasil, em 8 de janeiro de 2023, ilustram o poder mobilizador de narrativas fraudulentas sobre supostas fraudes eleitorais, frequentemente amplificadas por autoridades públicas (Franks, 2021).

Esses episódios ilustram com clareza o fenômeno do incitamento em rede: uma dinâmica não linear, de natureza acumulativa, em que o perigo não se origina de um único ato de convocação, mas da escalada contínua de discursos extremistas e da persistente veiculação de falsidades. Nesse tipo de contexto, o requisito de uma ação imediata e desencadeadora – conforme exigido pelo

critério da *imminent lawless action* – revela-se inadequado. O potencial de ruptura violenta está menos vinculado a um momento específico e mais associado a um processo gradual de radicalização discursiva, alimentado por mecanismos digitais de amplificação e por formas institucionais de legitimação.

Esses casos colocam em xeque a suficiência do paradigma estabelecido em *Brandenburg v. Ohio*, segundo o qual a restrição à liberdade de expressão só se justifica diante de um discurso que incite à ação ilegal de forma intencional, provável e iminente. Embora essa fórmula represente um marco garantista essencial na contenção de abusos estatais, sua ênfase na exigência de iminência pode limitar excessivamente a capacidade de resposta institucional frente a ameaças de grande magnitude que operam de forma cumulativa e difusa. A jurisprudência da Suprema Corte tem mantido uma adesão estrita ao teste de *Brandenburg*, mesmo diante de novos contextos de risco. Ainda assim, no plano doutrinário, avança o debate sobre a possibilidade de reconfiguração desse modelo, sobretudo para abarcar discursos que, embora não incitem diretamente a ilegalidade imediata, contribuem de maneira reiterada e coordenada para a erosão da ordem democrática (Uvas, 2022).

É necessário, portanto, desenvolver critérios normativos mais refinados para lidar com manifestações associadas à promoção de violência ou à subversão da ordem democrática. Tais critérios devem permitir a distinção rigorosa entre o dissenso legítimo, expressão essencial da pluralidade democrática, e condutas discursivas que representem risco real e substancial de violação a direitos fundamentais básicos ou à própria existência do regime constitucional. A experiência constitucional estadunidense, no curso de sua longa trajetória histórica, indica que critérios como intencionalidade, gravidade e probabilidade do dano, quando aplicados com rigor analítico e compromisso com os valores democráticos, podem oferecer uma base normativa legítima para distinguir entre a crítica política protegida e os discursos que efetivamente colocam em risco a integridade da ordem constitucional.

A liberdade de expressão constitui um dos fundamentos das democracias constitucionais, mas sua proteção não pode ser irrestrita a ponto de inviabilizar a defesa institucional contra ameaças à sua própria existência. A trajetória do *clear and present danger test* revela um esforço contínuo de ajuste entre esses dois polos: da ênfase liberal de Holmes e Brandeis à distorção repressiva de *Dennis*, culminando na reconstrução restritiva proposta em *Brandenburg*. Essa reconstrução, embora valiosa, também impõe desafios contemporâneos: ao exigir risco iminente, pode tornar o direito constitucional insensível a ameaças reais cuja concretização, embora não imediata, seja plausível e devastadora.

O dilema atual é preservar um espaço público robusto e aberto ao dissenso e reconhecer que certos discursos – em contextos específicos – podem representar riscos substanciais e concretos à integridade do

regime democrático e à proteção de direitos fundamentais. O desafio, portanto, é conceber critérios jurídicos que sejam tecnicamente rigorosos, institucionalmente seguros e democraticamente comprometidos, capazes de manter a fidelidade ao direito fundamental à liberdade de expressão sem renunciar à responsabilidade de proteger a democracia diante de sua instrumentalização discursiva para fins de subversão institucional gradual, incremental, mas, eventualmente, provável.

CONCLUSÃO

A trajetória do *clear and present danger test* – da sua formulação liberal por Holmes e Brandeis à reconstrução restritiva em *Brandenburg v. Ohio* – evidencia o esforço persistente do constitucionalismo estadunidense em equilibrar a proteção da liberdade de expressão com as exigências de autopreservação da ordem democrática. Longe de consagrar um direito absoluto, a jurisprudência da Suprema Corte dos Estados Unidos demonstrou, ao longo do tempo, que a proteção ao discurso sempre foi sensível às condições políticas e institucionais de cada época.

O teste consagrado em *Brandenburg* reafirmou os valores fundamentais do dissenso político, ao condicionar a restrição da fala a uma incitação deliberada, provável e iminente à prática de ato ilegal. No entanto, esse critério, embora indispensável como salvaguarda contra o arbítrio estatal, tem se mostrado insuficiente diante de novas formas de risco discursivo, como o extremismo digital descentralizado e as campanhas sistemáticas de desinformação. Em cenários como esses, a ênfase exclusiva na exigência de iminência pode tornar o direito constitucional ineficaz frente a ameaças reais que operam por meio de uma escalada insidiosa.

A crítica formulada por Cass Sunstein, nesse sentido, propõe uma reavaliação consequencialista do teste, sem comprometer sua função protetiva. Com base nesse referencial teórico, sustenta-se que, em contextos excepcionais, a gravidade do dano projetado, sua plausibilidade concreta e a intenção deliberada do emissor podem justificar uma flexibilização controlada da exigência de iminência, desde que acompanhada de salvaguardas institucionais. A proposta não visa fragilizar a liberdade de expressão, mas assegurar que ela não seja instrumentalizada para corroer os próprios fundamentos democráticos que a legitimam.

A principal lição que se extrai da história do *clear and present danger test* é que seus elementos estruturantes – intenção deliberada, gravidade do dano e plausibilidade concreta de sua ocorrência – seguem oferecendo parâmetros essenciais para a avaliação da legitimidade de restrições à liberdade de expressão. Esses elementos foram preservados, embora submetidos a uma leitura mais estrita em *Brandenburg v. Ohio*, que passou a exigir uma conexão direta entre a fala e a incitação à prática iminente de atos ilegais (incitement

to imminent lawless action). No entanto, como se viu, em contextos de crise democrática, esse modelo pode revelar-se insuficiente para enfrentar discursos que, embora não conclamem à ação imediata, operam de forma cumulativa e insidiosa na corrosão das instituições.

O precedente de *Dennis*, embora viciado por uma lógica repressiva e autoritária, toca em um dilema que hoje ressurge sob nova forma: a possibilidade de se flexibilizar, com extremo cuidado, o critério da iminência diante de riscos excepcionais – *e.g.*, campanhas massivas de desinformação orientadas à corrosão ou ao rompimento deliberado da ordem democrática. Esse dilema não é teórico. Em período recente, o Brasil viveu um contexto de risco acentuado para suas instituições democráticas, em que a propagação sistemática de discursos fraudulentos sobre o sistema eleitoral visava minar a independência do Poder Judiciário e preparar o terreno para uma ruptura institucional, cujo ápice foi a tentativa de golpe de 8 de janeiro de 2023 (Sousa Filho; Vieira, 2023). Naquele contexto, a flexibilização pontual da exigência de iminência se revelou juridicamente válida e politicamente necessária para conter uma ameaça real. Superada a conjuntura excepcional de risco à democracia, porém, é recomendável o retorno aos parâmetros clássicos do *clear and present danger test* como guia para a avaliação das restrições legítimas à liberdade de expressão em regimes democráticos, evitando tanto o arbítrio quanto a inércia frente a perigos reais de danos insuportáveis resultantes de atos discursivos.

REFERÊNCIAS

ANDERSON, Frank M. The enforcement of the Alien and Sedition Laws. In: AMERICAN HISTORICAL ASSOCIATION. *Annual Report for 1912*. Washington, D.C.: Government Printing Office, 1914.

ARIAS CASTAÑO, Abel. *Clear and Present Danger Test*: La libertad de expresión en los límites de la democracia. Prólogo de Francisco J. Bastida Freijedo. Madrid: Marcial Pons, 2018.

ASP, David. *Espionage Act of 1917*. The First Amendment Encyclopedia. [S.l.]: Free Speech Center at Middle Tennessee State University, 2023. Disponível em: https://firstamendment.mtsu.edu/article/espionage-act-of-1917/. Acesso em: 9 abr. 2025.

BAIR, Robert R.; COBLENTZ, Robin D. The Trials of Mr. Justice Samuel Chase. *Maryland Law Review*, Baltimore, v. 27, n. 4, p. 365-502, 1967. Disponível em: http://digitalcommons.law.umaryland.edu/mlr/vol27/iss4/4. Acesso em: 9 abr. 2025.

BIBLIOTECA DO CONGRESSO DOS ESTADOS UNIDOS. *Overview of Necessary and Proper Clause*. Disponível em: https://constitution.congress.gov/browse/essay/artI-S8-C18-1/ALDE_00001242/. Acesso em: 9 abr. 2025.

BOURDIEU, Pierre. *O senso prático*. Petrópolis: Vozes, 2003.

BUNSE, Heinrich A. W. *O iídiche*: a língua familiar dos judeus da Europa Oriental e sua literatura. 1. ed. Porto Alegre: Editora da Universidade, 1983.

CHAFEE, Zechariah, Jr. Freedom of Speech in War Time. *Harvard Law Review*, Cambridge, v. 32, n. 8, p. 949, jun. 1919. Disponível em: https://www.jstor.org/stable/1327107. Acesso em: 10 abr. 2025.

CHEMERINSKY, Erwin. *Constitutional Law*: Principles and Policies. 6. ed. New York: Wolters Kluwer, 2022.

CNN BRASIL. Aécio Neves: '*Não tenho indício que aponte para fraude nas eleições de 2014*'. São Paulo: CNN Brasil, 18 ago. 2022. Disponível em: https://www.cnnbrasil.com.br/politica/aecio-neves-nao-tenho-indicio-que-aponte-para-fraude-nas-eleicoes-de-2014/. Acesso em: 10 abr. 2025.

DOW, Douglas C. *Virginia and Kentucky Resolutions of 1798*. [S.l.]: The First Amendment Encyclopedia, 30 jul. 2023. Disponível em: https://firstamendment.mtsu.edu/article/virginia-and-kentucky-resolutions-of-1798/. Acesso em: 9 abr. 2025.

DOWELL, Eldridge Foster. *A History of Criminal Syndicalism Legislation* in the United States. Baltimore: [s.n.], 1939.

ESTADOS UNIDOS. An Act for the Relief of the Heirs of Major General William Hull. *United States Statutes at Large*, v. 6, p. 802, 1840. Disponível em: https://www.govinfo.gov/content/pkg/STATUTE-6/pdf/STATUTE-6-Pg802.pdf. Acesso em: 9 abr. 2025.

ESTADOS UNIDOS. *Constituição dos Estados Unidos da América*. Washington, D.C.: Senado dos Estados Unidos, [s.d.]. Disponível em: https://www.senate.gov/about/origins-foundations/senate-and-constitution/constitution.htm Acesso em: 10 abr. 2025.

ESTADOS UNIDOS. Sedition Act (1798). In: NATIONAL ARCHIVES. *Milestone Documents*. [S.l.]: National Archives, [s.d.]. Disponível em: https://www.archives.gov/milestone-documents/alien-and-sedition-acts. Acesso em: 10 abr. 2025.

ESTADOS UNIDOS. Supreme Court. *Abrams et al. v. United States*, 250 U.S. 616, 40 S. Ct. 17, 63 L. Ed. 1173, 1919. Disponível em: https://www.loc.gov/item/usrep250616/. Acesso em: 10 abr. 2025.

ESTADOS UNIDOS. Supreme Court. *Bridges v. California*, 314 U.S. 252, 62 S. Ct. 190, 86 L. Ed. 192, 1941. Disponível em: https://www.loc.gov/item/usrep314252/. Acesso em: 10 abr. 2025.

ESTADOS UNIDOS. Supreme Court. *Dennis v. United States*, *341 U.S. 494, 71 S. Ct. 857, 95 L. Ed. 1137, 1951*. Disponível em: https://www.loc.gov/item/usrep341494/. Acesso em: 10 abr. 2025.

ESTADOS UNIDOS. Supreme Court. *Gitlow v. New York*, *268 U.S. 652, 45 S. Ct. 625, 69 L. Ed. 1138, 1925*. Disponível em: https://www.loc.gov/item/usrep268652/. Acesso em: 10 abr. 2025.

ESTADOS UNIDOS. Supreme Court. *Patterson v. Colorado ex rel. Attorney General, 205 U.S. 454, 27 S. Ct. 556, 51 L. Ed. 879, 1907*. Disponível em: https://www.loc.gov/item/usrep205454/. Acesso em: 10 abr. 2025.

ESTADOS UNIDOS. Supreme Court. *Schaefer v. United States*, *251 U.S. 466, 40 S. Ct. 259, 64 L. Ed. 360, 1920*. Disponível em: https://www.loc.gov/item/usrep251466/. Acesso em: 10 abr. 2025.

ESTADOS UNIDOS. Supreme Court. *Schenck v. United States*, *249 U.S. 47, 39 S. Ct. 247, 63 L. Ed. 470, 1919*. Disponível em: https://www.loc.gov/item/usrep249047/. Acesso em: 10 abr. 2025.

ESTADOS UNIDOS. Supreme Court. *Terminiello v. City of Chicago*, *337 U.S. 1, 69 S. Ct. 894, 93 L. Ed. 1131, 1949*. Disponível em: https://www.loc.gov/item/usrep337001/. Acesso em: 10 abr. 2025.

ESTADOS UNIDOS. Supreme Court. *Whitney v. California*, 274 U.S. 357, 47 S. Ct. 641, 71 L. Ed. 1095, 1927. Disponível em: https://www.loc.gov/item/usrep274357/. Acesso em: 10 abr. 2025.

ESTADOS UNIDOS. *The Trial of Scott Nearing and the American Socialist Society*. New York: Rand School of Social Science, 1919. Disponível em: U.S. Government / The Trial of Scott Nearing (1919). Acesso em: 9 abr. 2025.

HALL, Evelyn Beatrice. *The Friends of Voltaire*. London: Smith, Elder & Co., [s.d.]. Disponível em: ia600702.us.archive.org/21/items/friendsofvoltair00hallrich/friendsofvoltair00hallrich.pdf. Acesso em: 9 abr. 2025, p. 123.

JENKINS, Christopher D. The *Sedition Act* of *1798 and the incorporation of seditious libel into First Amendment jurisprudence*. 2000. 123 f. Dissertação (Mestrado em História)

– Marshall University, Huntington, 2000. Disponível em: https://mds.marshall.edu/etd/1683. Acesso em: 9 abr. 2025.

JOHNSON, Paul. *Estados Unidos*: La história. Trad. Fernando Mateo Eduardo Hojman. Buenos Aires: Vergara, 2001.

KALVEN JR, Harry. *A Worth Tradition Freedom of Speech in America*. New York: Harper &Row, 1988.

KENNEDY, David M. *Over Here*: The First World War and American Society. Oxford, UK: Oxford University Press, 2004.

MCGOLDRICK JR., James R. "This Wearisome Analysis": The Clear and Present Danger Test from Schenck to Brandenburg. *South Dakota Law Review*, v. 66, n. 1, p. 56-108, 2021.

MILL, John Stuart. *On liberty*. London: Longman, Roberts & Green, 1869. Disponível em: https://archive.org/details/onliberty00inmill/page/32/mode/2up. Acesso em: 10 abr. 2025.

MILLER, John C. Crisis in freedom: *the Alien and Sedition Act*s. Boston: Little, Brown and Company, 1952.

PIAIA, V. *Comunicação política e construção da realidade*: o WhatsApp nas eleições presidenciais de 2018. Tese (Doutorado em Sociologia) – Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Instituto de Estudos Sociais e Políticos, Rio de Janeiro, 2021.

RABBAN, David M. *Free speech in its forgotten years, 1870–1920*. Cambridge: Cambridge University Press, 1997.

SCHMIDT, Regin. *Red Scare*: FBI and the Origins of Anticommunism in the United States, 1919-1943. Museum Tusculanum Press, 2000.

SMOLLA, Rodney A. *Deliberate Intent*: A Lawyer Tells the True Story of Murder by the Book. [New York]: Crown Publishers, 1999.

SOUSA FILHO, Ademar Borges; VIEIRA, Oscar Vilhena. *Democracia militante e a quadratura do círculo*. [S.l.]: JOTA Info, 16 fev. 2023. Disponível em: https://www.jota.info/artigos/democracia-militante-e-a-quadratura-do-circulo-16022023.

STONE, Geoffrey R. Judge Learned Hand and the Espionage Act of 1917: A Mystery Unraveled. *The University of Chicago Law Review*, v. 70, n. 1, p. 335–388,

2003. Disponível em: https://chicagounbound.uchicago.edu/journal_articles/1970. Acesso em: 9 abr. 2025.

STONE, Geoffrey R. *Perilous Times*: Free Speech in Wartime from the *Sedition Act* of 1798 to the War on Terrorism. New York: W. W. Norton & Company, 2004.

STRAUSS, David A. Freedom of Speech and the Common-Law Constitution. In: BOLLINGER, Lee C.; STONE, Geoffrey R. (ed.). *Eternally Vigilant*: Free Speech in the Modern Era. Chicago: The University of Chicago Press, 2002.

SUNSTEIN, Cass R. Does the clear and present danger test survive cost-benefit analysis? *Cornell Law Review*, Ithaca, NY, v. 104, n. 7, p. 1781, nov. 2019. Disponível em: https://scholarship.law.cornell.edu/clr/vol104/iss7/3. Acesso em: 10 abr. 2025.

UROFSKY, Melvin I. Louis D. *Brandeis and the progressive tradition*. Boston: Little, Brown and Company, 1981.

Recebido: 29/09/2025
Aprovado: 03/11/2025

CONSTITUIÇÃO EM REDE E A APLICAÇÃO DE INTELIGÊNCIA ARTIFICIAL NA JURISDIÇÃO: TENSÕES E SINERGIAS PARA UMA JURISDIÇÃO COLABORATIVA NO BRASIL

NETWORKED CONSTITUTION AND THE APPLICATION OF ARTIFICIAL INTELLIGENCE IN JURISDICTION: TENSIONS AND SYNERGIES FOR A COLLABORATIVE JURISDICTION IN BRAZIL

Flavio Henrique Albuquerque de Freitas[1]
Jhulliem Raquel Kitzinger de Sena Rodrigues[2]

1 Doutor em Função Social do Direito pela Faculdade Autônoma de Direito (FADISP). Mestre em Direito Constitucional pela Universidade de Fortaleza (Unifor). Especialista em Direito Processual e Direito Constitucional pela Escola Superior de Administração, Marketing e Comunicação (ESAMC) e pela Universidade do Sul de Santa Catarina (Unisul). Bacharel em Direito pela Fundação Educacional Jayme de Altavila (FEJAL). Professor do Programa de Mestrado e Doutorado da FADISP. Juiz de Direito do Tribunal de Justiça do Amazonas.

2 Mestra em Segurança Pública, Cidadania e Direitos Humanos pela Universidade do Estado do Amazonas (UEA). Especialista em Direito Penal e Criminologia pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUCRS). Bacharela em Direito pela Universidade Paulista (UNIP).

SUMÁRIO: Introdução. 1. Marcos conceituais: Constituição em rede, constitucionalismo intersistêmico e controle difuso. 2. Inteligência artificial na justiça: transformações estruturais e desafios hermenêuticos. 3. Intersecções entre Constituição em rede e IA: tensões, potencialidades, autocomunicação em massa e ciberdemocracia. 4. Diretrizes para uma governança algorítmica em rede, regulamentação da União Europeia. Conclusão. Referências.

RESUMO: O presente artigo investiga a interseção entre a teoria da Constituição em rede, conforme delineada por André Ramos Tavares, e a incorporação crescente de tecnologias de inteligência artificial (IA) na atividade jurisdicional brasileira. Por meio de uma análise teórico-analítica, o texto explora como a estrutura policêntrica e comunicativa da constituição em rede pode ser tensionada ou fortalecida por mecanismos automatizados de decisão, especialmente no âmbito do controle de constitucionalidade difuso. A partir de revisão bibliográfica e de referências empíricas a sistemas como o Victor (STF) e o Sinapses (CNJ), o artigo propõe diretrizes para uma governança algorítmica compatível com os princípios democráticos e comunicativos do constitucionalismo contemporâneo.

PALAVRAS-CHAVE: Constituição em rede. Inteligência artificial. Controle difuso. Hermenêutica constitucional. Governança algorítmica.

ABSTRACT: This article investigates the intersection between the theory of the networked constitution, as outlined by André Ramos Tavares, and the growing incorporation of artificial intelligence (AI) technologies into Brazilian judicial activity. Through a theoretical and analytical analysis, the text explores how the polycentric and communicative structure of the networked constitution can be strained or strengthened by automated decision-making mechanisms, especially in the context of diffuse constitutional review. Based on a literature review and empirical references to systems such as Victor (STF) and Sinapses (CNJ), the article proposes guidelines for algorithmic governance compatible with the democratic and communicative principles of contemporary constitutionalism.

KEYWORDS: Networked constitution. Artificial intelligence. Diffuse control. Constitutional hermeneutics. Algorithmic governance.

INTRODUÇÃO

O avanço exponencial das tecnologias de inteligência artificial (IA) nas últimas décadas vem promovendo transformações profundas em múltiplos setores da vida social, econômica e política.

No âmbito do sistema de justiça, a incorporação de ferramentas algorítmicas à atividade jurisdicional passou a alterar significativamente tanto a dimensão operativa da máquina judiciária quanto os próprios fundamentos epistemológicos do processo de tomada de decisão.

O Judiciário brasileiro, a exemplo do que ocorre em outros países, tem investido na implementação de sistemas baseados em aprendizado de máquina para classificar, filtrar, predizer e até recomendar decisões judiciais.

Exemplos emblemáticos incluem o projeto Victor, no Supremo Tribunal Federal (STF), e a plataforma Sinapses, no Conselho Nacional de Justiça (CNJ), ambos estruturados para otimizar fluxos processuais e oferecer respostas mais céleres à crescente demanda judicial.

Contudo, tais inovações não se dão em um vazio normativo ou institucional. Ao contrário, interagem de forma profunda com os fundamentos do Estado Constitucional, que encontra na Constituição de 1988 – uma constituição analítica, programática e dirigente – seu centro de gravidade normativa. Nesse contexto, torna-se urgente indagar como essas tecnologias se compatibilizam com a arquitetura do constitucionalismo brasileiro e, especialmente, com as novas abordagens teóricas que vêm buscando compreender a Constituição como uma estrutura viva, interconectada e aberta à pluralidade de vozes.

Entre essas abordagens, destaca-se a teoria da "Constituição em rede", desenvolvida por André Ramos Tavares, que propõe uma ruptura com a visão verticalizada e hierárquica da Constituição, em favor de uma concepção horizontal, interativa e complexa.

A Constituição em rede é, segundo Tavares (2020), uma manifestação do constitucionalismo dialógico, cuja essência se manifesta na intercomunicação constante entre instituições, normas e práticas sociais, viabilizando a circulação de sentidos constitucionais em múltiplos polos interpretativos.

Essa concepção aproxima-se de perspectivas sistêmicas, como as de Niklas Luhmann e Gunther Teubner, e é reforçada empiricamente por análises estruturais, como as desenvolvidas por Rafael Silveira e Silva (2021), que utilizam ferramentas de análise de redes para identificar a densidade das interconexões normativas dentro do próprio texto constitucional.

Essa investigação tocará, também, no diálogo entre a Constituição em rede e outras vertentes do constitucionalismo contemporâneo, notadamente o Constitucionalismo Intersistêmico proposto por Leonel Severo Rocha e Bernardo Leandro Carvalho Costa. Essa ampliação de escopo visa fornecer

uma base robusta para a compreensão da coevolução do Direito com outros sistemas sociais, como a tecnologia e a comunicação, essenciais para analisar a aplicação da IA na jurisdição e a necessidade de uma governança algorítmica.

Paralelamente, o controle difuso de constitucionalidade – tradicionalmente visto como expressão do pluralismo interpretativo e da democratização da jurisdição constitucional – tem passado por mutações substanciais, em especial no que se refere à sua abstrativização e ao alargamento dos efeitos objetivos das decisões.

Tais mutações, como argumentam Soares e Nakalski (2024), tendem a tensionar a lógica horizontal do controle difuso, aproximando-o do modelo concentrado e vertical, o que pode comprometer a pluralidade hermenêutica tão cara à Constituição em rede.

Diante desse cenário, este artigo propõe investigar, de modo teórico-analítico, as interações possíveis (e suas respectivas tensões) entre a Constituição em rede e a aplicação da IA no âmbito da atividade jurisdicional brasileira.

O objetivo é compreender se a lógica algorítmica – estruturada por racionalidade instrumental, padronização e inferência estatística – pode ou não ser compatibilizada com os princípios de abertura, complexidade e diálogo normativo que fundamentam a teoria da Constituição em rede.

Para tanto, o texto será dividido em seis seções. Após esta introdução, a segunda seção apresentará os marcos conceituais da Constituição em rede e do controle difuso, contextualizando-os no cenário do constitucionalismo contemporâneo.

A terceira seção explorará as transformações provocadas pela IA no sistema de justiça, com ênfase em seus desafios hermenêuticos e estruturais. A quarta seção analisará as possíveis interseções e tensões entre esses dois paradigmas. A quinta proporá diretrizes normativas para uma governança algorítmica compatível com os valores constitucionais.

Por fim, a sexta seção trará as considerações conclusivas do trabalho, apontando caminhos para uma integração crítica, democrática e eficaz entre inovação tecnológica e fidelidade constitucional.

1. MARCOS CONCEITUAIS: CONSTITUIÇÃO EM REDE, CONSTITUCIONALISMO INTERSISTÊMICO E CONTROLE DIFUSO

A construção teórica da "Constituição em rede" representa uma inflexão metodológica e hermenêutica em relação aos modelos clássicos do constitucionalismo.

Em oposição à concepção tradicional da Constituição como um corpo jurídico hierárquico e estático, a abordagem em rede propõe uma leitura

policêntrica, dinâmica e comunicativa do texto constitucional. Conforme Tavares (2020), essa concepção parte do reconhecimento de que: "Essa ideia de uma 'Constituição em rede' pode ser utilizada exatamente para abordar a crescente necessidade de mais Constituição na 'rede' e, ainda, propugnar mais perspectiva de rede na construção desse novo constitucionalismo, como início de uma viragem paradigmática" (Tavares, 2022, p. 56).

Essa perspectiva se alinha ao conceito de Constitucionalismo Intersistêmico (Rocha; Costa, 2023), que defende que a ordem constitucional deve se manifestar e interagir em múltiplos centros de poder e regulação, estabelecendo um acoplamento estrutural com outros sistemas sociais (economia, política, tecnologia).

O sistema jurídico, nesse prisma, não pode operar em uma autopoiese isolada, mas deve manter um diálogo contínuo com essas esferas para garantir sua relevância e efetividade no século XXI. É a partir dessa base que a teoria de Tavares se potencializa, permitindo a análise da Constituição como um corpo que precisa "atuar em todos os setores essenciais das novas relações sociais digitais em constante disrupção".

Trata-se de uma teoria inspirada em aportes interdisciplinares, especialmente nas teorias dos sistemas sociais de Niklas Luhmann e Gunther Teubner.

Nessa perspectiva, o sistema jurídico – e dentro dele, a Constituição – não pode ser reduzido a um catálogo de normas, mas deve ser compreendido como um subsistema autopoieticamente estruturado, que se comunica com outros subsistemas (como o político, o econômico, o científico) a partir de códigos próprios e mediante operações autorreferenciais.

A Constituição, nesse quadro, torna-se o centro normativo que regula e ao mesmo tempo alimenta essas interações. Silva (2021) aprofunda essa abordagem ao utilizar técnicas de análise de redes para visualizar, de forma empírica, a articulação entre dispositivos constitucionais.

Tavares demonstra que o texto constitucional brasileiro de 1988 apresenta uma estrutura de conexões normativas não lineares, revelando "comunidades normativas" que se interligam de modo transversal, muitas vezes escapando à hierarquia formal dos capítulos e títulos:

> A centralidade conceitual dessa nova estrutura é o que eu denomino como Constituição em rede, quer dizer, uma forma de compreender, criar e praticar a Constituição que lhe propicie a capacidade, integral e imediata, de atuar em todos os setores essenciais das novas relações sociais digitais em constante disrupção (Tavares, 2022, p. 65).

Como afirma Silveira e Silva (2021, p. 360), "a topografia do texto constitucional não esgota suas possibilidades de organização interna; ao

contrário, há dinâmicas normativas latentes que só emergem quando se examina a densidade relacional entre os dispositivos".

Essas descobertas têm profundas implicações para a teoria da interpretação constitucional, pois indicam que a compreensão dos sentidos constitucionais requer a consideração de suas interconexões múltiplas, e não apenas da leitura isolada de seus dispositivos.

O direito constitucional, nesse contexto, deve ser lido como um campo rizomático – expressão emprestada de Deleuze e Guattari – no qual os significados se distribuem por redes de sentidos interdependentes, e não por uma linearidade lógica rígida.

No plano jurisdicional, essa concepção fortalece o controle difuso de constitucionalidade, conferindo-lhe papel central na circulação dos sentidos constitucionais. Tavares argumenta que: "O controle difuso, ao permitir que qualquer juiz ou tribunal exerça a função de confronto da norma infraconstitucional com a Constituição, insere múltiplos polos interpretativos no processo de construção da normatividade constitucional" (Tavares, 2020, p. 88).

Em outras palavras, o controle difuso deixa de ser uma exceção tolerada e passa a ser parte essencial da dinâmica comunicativa da Constituição em rede. Contudo, esse modelo enfrenta uma tensão crescente diante da chamada "abstrativização" do controle difuso, fenômeno pelo qual decisões de natureza incidental, proferidas no bojo do controle difuso, acabam produzindo efeitos erga omnes.

Eduardo Soares e Daniela Nakalski (2024) identificam nessa tendência uma mutação funcional do controle difuso, aproximando-o do modelo concentrado. Segundo os autores, "o Supremo Tribunal Federal vem relativizando o princípio da reserva de plenário e, em certos casos, projetando efeitos objetivos a decisões individuais, o que esvazia a lógica de pluralidade interpretativa do controle difuso" (Soares; Nakalski, 2024, p. 7).

Essa transformação implica riscos à saúde do modelo em rede, pois pode enfraquecer a diversidade hermenêutica ao concentrar os sentidos constitucionais em uma única instância. A pluralidade decisória, elemento fundamental da teoria em rede, corre o risco de ser substituída por uma lógica de padronização verticalizada.

Daí a importância de compreender que o controle difuso, mais do que um instrumento técnico, é uma instância estrutural do constitucionalismo plural e participativo, cuja função vai além da solução de casos concretos: ele promove o intercâmbio contínuo entre múltiplas leituras da Constituição.

Em síntese, a teoria da Constituição em rede e o fortalecimento do controle difuso não apenas se compatibilizam, mas se retroalimentam. Juntos, eles desenham um panorama institucional em que o direito constitucional é construído não apenas nos tribunais superiores, mas em um ecossistema

de atores, práticas e interpretações distribuídas – um campo fértil para pensar os desafios e as possibilidades da integração da inteligência artificial ao processo jurisdicional.

2. INTELIGÊNCIA ARTIFICIAL NA JUSTIÇA: TRANSFORMAÇÕES ESTRUTURAIS E DESAFIOS HERMENÊUTICOS

A aplicação de sistemas de inteligência artificial no Judiciário brasileiro ganhou escala a partir do desenvolvimento de ferramentas voltadas à racionalização de procedimentos, como o sistema Victor, desenvolvido no Supremo Tribunal Federal, e a plataforma Sinapses, idealizada pelo Conselho Nacional de Justiça. Ambas utilizam técnicas de aprendizado de máquina, redes neurais e processamento de linguagem natural (PLN) para desempenhar funções como triagem de repercussão geral, agrupamento de teses jurídicas e classificação automática de peças processuais.

Essas ferramentas representam um novo paradigma na administração da justiça, deslocando a racionalidade burocrática para uma racionalidade tecno-científica, baseada em dados e probabilidades. Elas oferecem ganhos significativos de eficiência, como redução de tempo processual, uniformização de critérios de admissibilidade e detecção de demandas repetitivas. No entanto, tais benefícios não estão isentos de riscos.

Sob o prisma epistemológico, a IA introduz uma lógica inferencial que contrasta com a tradição hermenêutica do direito. Enquanto a interpretação jurídica se estrutura por meio de argumentos normativos, princípios axiológicos e contextos sociais, os algoritmos operam por meio da correlação estatística de padrões históricos de decisões.

Isso pode gerar decisões com aparência de racionalidade, mas desprovidas de fundamentação normativa clara, afrontando o art. 93, IX, da Constituição Federal, que exige a devida motivação das decisões judiciais. Nas palavras de Tavares (2022, p. 66):

> A tese de uma Constituição em rede deve contemplar todas as diferentes dimensões expostas acima e, muito especialmente, é apresentada, aqui, como uma proposta de reestruturação da própria ideia original de Constituição, de maneira a compreendê-la, doravante, sobretudo como um instrumento do agir em rede, capturando os novos poderes (das plataformas), o risco digital (caso especial da inteligência artificial) e as relações já estabelecidas na sociedade atual (em rede).

Outro aspecto relevante refere-se à origem dos dados utilizados para treinar os sistemas de IA. Em geral, tais bases refletem decisões passadas e,

portanto, podem reproduzir vieses históricos, desigualdades estruturais e discriminações já presentes na jurisprudência. Isso implica o risco de reforço automático de padrões que deveriam ser objeto de superação crítica.

A literatura especializada tem alertado para o "efeito retroalimentador" dos algoritmos: quanto mais eles replicam decisões anteriores, mais consolidam interpretações dominantes, suprimindo dissensos legítimos.

Além disso, há o risco de perda de *accountability*. Ao atribuir decisões ou classificações automatizadas a sistemas opacos, esvazia-se a responsabilidade dos magistrados e servidores, criando uma zona cinzenta entre o juízo humano e a inferência algorítmica. Isso fere diretamente a lógica da responsabilidade institucional, pilar do Estado de Direito.

Nesse sentido, torna-se imprescindível o debate sobre os limites ético-normativos da atuação algorítmica no campo da jurisdição. A IA não deve ser pensada como substituta da interpretação judicial, mas como instrumento auxiliar, capaz de ampliar capacidades humanas sem substituir o juízo crítico.

Para tanto, é necessário desenvolver uma cultura jurídica que compreenda os limites da tecnologia, assim como suas potencialidades, e que saiba integrá-la com os princípios constitucionais de justiça, equidade, contraditório e motivação:

> É possível que a Constituição tenha de incorporar como medida de sua normatividade uma estrutura tecnológica que lhe permita a presença digital adaptativa. Hoje, o único instrumental capaz de oferecer essa nova presença adaptada e imediata em rede e nas novas disrupções é a jurisdição constitucional (Tavares, 2022, p. 67).

Por fim, vale destacar que, embora haja entusiasmo em torno da automação judicial, os impactos práticos ainda carecem de avaliação empírica sistemática. Não há, até o momento, estudos conclusivos sobre a efetividade das ferramentas em diferentes ramos da justiça e regiões do país. Isso revela a necessidade de uma agenda de pesquisa interinstitucional, voltada à mensuração dos efeitos reais da IA sobre o tempo de tramitação, a qualidade das decisões e o acesso à justiça – elementos centrais para que o uso da IA se torne um vetor de aprimoramento, e não de deformação, do sistema jurídico brasileiro.

3. INTERSECÇÕES ENTRE CONSTITUIÇÃO EM REDE E IA: TENSÕES, POTENCIALIDADES, AUTOCOMUNICAÇÃO EM MASSA E CIBERDEMOCRACIA

O cruzamento entre a teoria da Constituição em rede e a prática algorítmica do Judiciário exige uma leitura sistemática das suas interações,

que não devem ser encaradas em termos dicotômicos (tecnologia versus direito), mas como fenômenos interdependentes que moldam e são moldados pelo contexto institucional em que se inserem.

Em outras palavras, a introdução da IA no Judiciário não é neutra: ela altera os fluxos decisórios, redefine o papel dos agentes jurídicos e impacta diretamente a forma como a Constituição é interpretada e aplicada:

> Não há como evitar a disrupção constitucional. Os pilares tradicionais do capitalismo encontram-se, nos dias de hoje, em franco processo de profunda (mas silenciosa) negação pelas grandes plataformas digitais, com seu amplo poder econômico e social conquistado nos últimos tempos (Tavares, 2022, p. 67).

Sob a ótica da Constituição em rede, conforme delineada por Tavares, o núcleo hermenêutico da Constituição se distribui em uma malha comunicativa composta por múltiplos atores, normas, interpretações e práticas institucionais. Essa pluralidade é uma salvaguarda contra interpretações monolíticas e um estímulo à constante reelaboração dos sentidos constitucionais.

A IA, por sua vez, opera com base na consolidação de padrões e na extração de recorrências. Essa diferença estrutural revela uma tensão: enquanto a Constituição em rede aposta na complexidade e no dissenso produtivo, a IA tende a estabilizar interpretações – muitas vezes de modo acrítico – baseando-se em dados historicamente consolidados.

A tensão se acentua quando se observa a capacidade da IA de institucionalizar certas compreensões normativas ao automatizar classificações, recomendações ou até decisões. Isso pode acarretar o fenômeno do congelamento interpretativo, no qual determinadas jurisprudências se cristalizam em razão da frequência estatística, tornando-se resistentes a mudanças argumentativas futuras.

Esse risco de congelamento interpretativo e de padronização é particularmente crítico no contexto da autocomunicação de massa, conceito central de Manuel Castells (2000), no qual a produção de conteúdo é horizontalizada e simultaneamente de massa, reconfigurando a esfera pública.

A IA, ao atuar nesse ambiente, transforma o potencial de Inteligência Coletiva (Lévy, 1999) e de Cultura da Conexão (Jenkins, Ford e Green, 2014) em uma ferramenta de otimização instrumental que prioriza a eficiência sobre o dissenso democrático. A IA jurisdicional, ao replicar padrões, pode suprimir a fluidez hermenêutica inerente ao modelo de Constituição em rede e desfavorecer as múltiplas vozes que compõem a nova esfera pública digital.

Portanto, em um sistema constitucional que depende da abertura semântica para adaptação a novas demandas sociais, como o brasileiro, tal rigidez é problemática, pois:

> Negar ou ignorar a necessidade de um reposicionamento da Constituição será apenas mais um ingrediente de reafirmação desse movimento de incremento do poder das plataformas digitais em escala planetária, que vem reposicionando e dilapidando, silenciosamente, a Constituição, o Estado e os direitos fundamentais (Tavares 2022, p. 67).

Por outro lado, não se desconhece que a IA também pode reforçar elementos da Constituição em rede, desde que implementada sob diretrizes normativas bem definidas. Ferramentas baseadas em análise de redes, como demonstrado por Silveira e Silva (2021), são capazes de identificar padrões de interconexão normativa que escapam à percepção dogmática tradicional.

Essas conexões podem iluminar subsistemas constitucionais ocultos, evidenciar articulações entre direitos fundamentais e estruturar um mapeamento empírico das tensões normativas presentes na Constituição.

Além disso, a IA pode contribuir para a democratização do acesso à jurisdição constitucional. Plataformas digitais que utilizam algoritmos de triagem podem facilitar a entrada de demandas de grupos vulneráveis, racionalizar o atendimento jurídico e reduzir barreiras burocráticas que dificultam a atuação da sociedade civil organizada. Contudo, para que tal potencial se realize, é essencial que os sistemas sejam desenvolvidos com base em princípios de justiça algorítmica, como representatividade de dados, prevenção de viés e participação social no design tecnológico.

Entretanto, não se pode fechar os olhos à própria arquitetura da ideia de ciberdemocracia, mediada por algoritmos de plataformas, a qual intensifica fenômenos como as *filter bubbles* e as câmaras de eco, resultando em uma esfera pública fragmentada e polarizada. Essa polarização não é irrelevante para a jurisdição, pois distorce a percepção sobre a vontade geral e as necessidades sociais, especialmente em casos de grande repercussão.

Sistemas de IA que monitoram o clima social ou a relevância de temas (como o fariam para triagem ou repercussão) correm o risco de capturar e institucionalizar essa fragmentação, podendo comprometer a imparcialidade objetiva e a capacidade da Constituição em rede de absorver o dissenso produtivo. O desafio, portanto, é programar a IA para transcender o consenso algorítmico, preservando o espaço para o contraditório e a crítica, essenciais ao diálogo constitucional.

Outro aspecto relevante diz respeito à transparência e à auditabilidade. No paradigma da Constituição em rede, a legitimidade do poder jurisdicional decorre da sua abertura ao controle público e à interação com a sociedade.

Portanto, qualquer sistema algorítmico inserido nesse contexto deve ser legível, compreensível e contestável. A opacidade – característica frequente de modelos de IA baseados em deep learning – colide com a exigência de motivação e com o princípio republicano da publicidade dos atos estatais.

Em síntese, as intersecções entre Constituição em rede e inteligência artificial devem ser lidas como campo de disputa hermenêutica e política. De um lado, a IA pode ser instrumento de fechamento interpretativo e reforço de desigualdades históricas. De outro, pode ser alavanca para práticas mais coerentes, informadas e responsivas de jurisdição constitucional.

A chave para essa ambivalência está no controle normativo da tecnologia e na capacidade institucional de inseri-la dentro de uma arquitetura jurídica que valorize a deliberação, a transparência e o pluralismo. Assim, a IA deve ser pensada como um novo nó dentro da rede constitucional – um nó que precisa ser programado, vigiado e reformulado à luz dos princípios que sustentam o próprio edifício democrático.

4. DIRETRIZES PARA UMA GOVERNANÇA ALGORÍTMICA EM REDE, REGULAMENTAÇÃO DA UNIÃO EUROPEIA

Para que a inteligência artificial se integre à lógica da Constituição em rede sem comprometer sua dimensão democrática, é necessário instituir um modelo robusto de governança algorítmica judicial.

Esse modelo deve combinar princípios de transparência, auditabilidade, *accountability* e participação institucional. Tais diretrizes não se esgotam em parâmetros técnicos, mas exigem uma construção jurídica e política ancorada em valores constitucionais fundantes, como o devido processo legal, a isonomia, a dignidade da pessoa humana e a separação dos poderes.

A proposta de governança algorítmica deve dialogar com a complexidade sistêmica apontada por Tavares (2020), segundo a qual a Constituição opera em rede, estruturando-se por meio de múltiplos polos decisórios que se retroalimentam hermeneuticamente:

> Talvez possam ser resgatadas (e reprogramadas) as promessas iniciais de uma WebDemocracia, no sentido de desenvolver novas tecnologias em rede digital para um uso público, em um modelo plebiscitário atento às disrupções, a reduzir a distância entre autoridade e povo, empoderando o cidadão (Tavares, 2022, p. 68).

Assim, qualquer integração tecnológica ao sistema jurisdicional deve respeitar essa complexidade e evitar a concentração de poder decisório em arquiteturas algorítmicas opacas ou unilaterais: "A Constituição em rede, no limite, há de possuir, portanto, um modelo jurídico reprogramado em sua essência, habilitado a enfrentar as constantes disrupções das novas tecnologias, impedindo uma iminente degradação pelo domínio digital" (Tavares, 2022, p. 68).

Recomenda-se, com base nesse horizonte normativo, a adoção dos seguintes eixos estruturais:

1. **Auditoria Independente e Contínua**: Estabelecer mecanismos permanentes de auditoria dos algoritmos utilizados no Poder Judiciário, conduzidos por entidades técnicas e autônomas, que possam verificar a presença de vieses discriminatórios, distorções preditivas e incompatibilidades com os valores constitucionais. A transparência desses relatórios deve ser pública, promovendo o controle social e institucional.

2. **Deliberação Interinstitucional Plural**: Criar conselhos de governança tecnológica integrados por representantes do Poder Judiciário, Ministério Público, Defensoria Pública, advocacia, universidades, sociedade civil e especialistas em ética digital. Esses conselhos seriam responsáveis por aprovar critérios de treinamento, validação e atualização dos sistemas de IA, assegurando diversidade de visões e equilíbrio institucional.

3. **Explicabilidade e Justificabilidade Algorítmica**: Exigir que todos os sistemas de IA empregados na triagem ou sugestão de decisões jurisdicionais operem com mecanismos de explicabilidade, de modo que seus fundamentos possam ser compreendidos, auditados e contestados. Tal exigência reforça o princípio constitucional da motivação das decisões judiciais (art. 93, IX, CF/88).

4. **Restrições Funcionais e Finalísticas**: Estabelecer limites normativos explícitos quanto às finalidades dos sistemas de IA, que devem atuar exclusivamente como instrumentos de apoio técnico, vedada sua utilização em substituição à valoração hermenêutica em decisões de mérito. Essa restrição é essencial para evitar a desumanização da justiça e a desresponsabilização dos magistrados.

5. **Observatórios Algorítmicos e Indicadores de Equidade**: Instituir observatórios públicos e interdisciplinares voltados à mensuração dos impactos da IA sobre a equidade judicial, a acessibilidade do processo e a variação regional nas decisões. Tais observatórios devem produzir indicadores periódicos sobre o desempenho, os erros e os acertos das ferramentas em uso, além de fomentar a transparência e a pesquisa empírica sobre suas consequências.

6. **Educação Digital Jurídica**: Desenvolver programas obrigatórios de capacitação contínua em tecnologias digitais e ética da IA para magistrados, servidores e operadores do direito, com enfoque prático e normativo. Isso contribuirá para o uso crítico das ferramentas, evitando a fetichização tecnológica e fortalecendo a autonomia decisória dos agentes públicos.

Essas diretrizes encontram respaldo na vanguarda regulatória internacional, como o Regulamento 2024/1689 do Parlamento Europeu e do Conselho. Este marco legal internacional, ao adotar uma abordagem baseada no risco, classifica os sistemas de IA e impõe rigorosas obrigações

de transparência, supervisão humana e avaliação de conformidade para sistemas de alto risco, proibindo práticas de risco inaceitável (como vigilância biométrica em massa e social *scoring*).

O Regulamento da União Europeia serve como um paradigma de Constitucionalismo Intersistêmico em ação, mostrando como o sistema jurídico busca efetivamente controlar o sistema tecnológico, e deve ser a referência para o desenvolvimento de arranjos normativos nacionais que busquem a mesma fidelidade aos direitos fundamentais.

Esses *standarts* não visam apenas mitigar riscos, mas promover um modelo de inovação jurídica comprometido com a complexidade, a abertura e o diálogo constitucionais. Elas inserem-se no espírito da Constituição em rede, que, conforme Tavares (2020, p. 103), "é um sistema de comunicação que deve permanecer sempre inacabado e interativo, aberto a múltiplas racionalidades e fundamentado no princípio do respeito recíproco entre os atores constitucionais".

Portanto, a governança algorítmica em rede não é mero adorno normativo: ela constitui uma exigência democrática de primeiro grau, capaz de assegurar que as novas tecnologias se tornem catalisadoras – e não impeditivas – da realização plena dos direitos fundamentais no Estado Constitucional.

CONCLUSÃO

A investigação proposta neste artigo partiu do reconhecimento de que tanto a teoria da Constituição em rede quanto a ascensão da inteligência artificial no sistema de justiça representam respostas contemporâneas a desafios distintos – mas interligados – do constitucionalismo pós-moderno.

A primeira busca reconfigurar a compreensão da Constituição como estrutura dinâmica, relacional e comunicativa; a segunda busca racionalizar, por meio da técnica e da automação, um sistema jurídico cada vez mais sobrecarregado e complexo.

Ao longo da análise, demonstrou-se que a Constituição em rede, conforme delineada por André Ramos Tavares, exige um ecossistema hermenêutico marcado pela pluralidade, pela horizontalidade decisória e pela abertura ao diálogo institucional.

Nesse ambiente, o controle difuso desempenha papel fundamental, funcionando como canal de circulação interpretativa que impede a centralização dos sentidos constitucionais. Por outro lado, a inteligência artificial, ao operar com base em padrões extraídos de dados históricos e probabilidades estatísticas, tende a promover processos de estabilização normativa que, se não forem regulados, podem comprometer a fluidez dialógica e a diversidade interpretativa da rede constitucional.

Entretanto, a IA não deve ser encarada como uma ameaça per se, mas como uma tecnologia ambivalente, cujo impacto depende do modelo normativo e institucional que a orienta. Se implementada com governança transparente, auditável e responsiva, a IA pode inclusive contribuir para fortalecer a estrutura em rede da Constituição, oferecendo ferramentas analíticas sofisticadas para a visualização de conexões normativas, para a democratização do acesso à justiça e para a detecção de padrões jurisprudenciais injustificados.

É de se reconhecer que a Constituição, no prisma do Constitucionalismo Intersistêmico, exige o diálogo contínuo do sistema jurídico com o sistema tecnológico. Nesse sentido, a IA opera não apenas no Direito, mas na própria infraestrutura da autocomunicação de massa e da ciberdemocracia, o que agrava o risco de congelamento interpretativo. O fechamento hermenêutico da IA, ao replicar padrões passados, pode também comprometer a fluidez da Constituição em rede, que depende da abertura para se manifestar em múltiplos polos interpretativos.

A resposta a esse desafio global pode se espelhar no modelo de governança proposto na Lei da IA da União Europeia (Regulamento (UE) 2024/1689), que atua como um referencial de como a rede normativa busca controlar o nó tecnológico. Ao classificar os sistemas por risco e proibir usos inaceitáveis, a UE demonstrou que o controle algorítmico é uma exigência de fidelidade constitucional. Para o Brasil, essa referência internacional consolida a tese de que a governança algorítmica é uma necessidade democrática, capaz de assegurar que a tecnologia amplie – e não limite – a realização plena dos direitos fundamentais.

Para tanto, a construção de uma governança algorítmica em rede é indispensável, em especial para minimizar os efeitos da opacidade algorítmica. Essa governança deve ser pensada não apenas em termos técnicos, mas sobretudo como um projeto normativo capaz de integrar valores como equidade, motivação, transparência, controle social e *accountability*. A inteligência artificial, inserida nesse marco, poderá atuar como agente de reforço – e não de erosão – da legitimidade constitucional.

Assim, a articulação entre Constituição em rede e IA jurisdicional demanda uma dupla vigilância: vigilância crítica sobre os pressupostos técnicos das novas ferramentas e vigilância normativa sobre a preservação dos valores constitucionais.

O futuro do direito constitucional, mais do que nunca, dependerá da capacidade das instituições democráticas de programar a inovação sem sacrificar a deliberação, de otimizar sem desumanizar e de automatizar sem abdicar da responsabilidade política e jurídica.

Nesse sentido, este artigo pretendeu contribuir para o debate teórico e institucional que se impõe em tempos de transformações rápidas e intensas.

A Constituição, em sua dimensão comunicativa e relacional, deve continuar sendo o eixo orientador da evolução tecnológica – e não o seu subproduto.

A inteligência artificial, por sua vez, deve ser moldada à imagem de um constitucionalismo plural, dialógico e inclusivo, sob pena de transformar-se em um vetor silencioso de fechamento interpretativo e exclusão normativa. O desafio, portanto, não é apenas técnico, mas sobretudo ético, jurídico e político: integrar algoritmos à Constituição, sem abrir mão da democracia republicana.

REFERÊNCIAS

CASTELLS, Manuel. *A Sociedade em Rede*: A Estrutura Social da Nova Economia. 6. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2000, v. I. (Coleção A Era da Informação: Economia, Sociedade e Cultura).

JENKINS, Henry; FORD, Sam; GREEN, Joshua. *Cultura da Conexão*: Criando Valor e Significado por meio da Mídia Propagável. São Paulo: Aleph, 2014.

LÉVY, Pierre. *Cibercultura*. São Paulo: Editora 34, 1999.

LUHMANN, Niklas. *Direito e Sistema Social*. Trad. Kárita da Costa. São Paulo: Martins Fontes, 2009.

ROCHA, Leonel Severo; COSTA, Bernardo Leandro Carvalho. *Constitucionalismo Intersistêmico*: Sistemas Sociais e Constituição em Rede. 1. ed. Blumenau: Dom Modesto, 2023.

SILVEIRA E SILVA, Rafael; NERY, Pedro Fernando; CAVALCANTE FILHO, João Trindade. Teoria dos sistemas sociais e análise de redes: uma nova perspectiva para compreender a Constituição brasileira. *NEJ*, v. 26, n. 1, p. 353-374, 2021. DOI: https://doi.org/10.14210/NEJ.V26N1.P353-374.

SOARES, Eduardo Junges Amaral; NAKALSKI, Daniela Vanila Trigo. Abstractivization of the diffuse control of constitutionality and the relativization of the typical function of the Brazilian legislative power. *Scientific Journal of Applied Social and Clinical Science*, v. 4, n. 1, p. 1-20, 2024. DOI: https://doi.org/10.22533/at.ed.216442409025.

TAVARES, André Ramos. *Curso de Direito Constitucional*. 19. ed. São Paulo: Saraiva, 2020.

TAVARES, André Ramos. Constituição em rede. *Revista Brasileira de Estudos Constitucionais*, Belo Horizonte, v. 16, n. 50, jul./dez. 2022.

TEUBNER, Gunther. Direito como sistema autopoiético. In: NELKEN, David (org.). *Sistemas jurídicos*. Rio de Janeiro: Renovar, 2001.

UNIÃO EUROPEIA. Regulamento (UE) 2024/1689 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 13 de junho de 2024, que cria regras harmonizadas em matéria de inteligência artificial. (Regulamento da Inteligência Artificial). *Jornal Oficial da União Europeia*, L, n. 1689, 12 jul. 2024. Disponível em: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=OJ:L_202401689. Acessado em: 4 dez. 2025.

Recebido: 25/03/2025
Aprovado: 03/06/2025

LIBERDADE INDIVIDUAL FRENTE À INTERNAÇÃO INVOLUNTÁRIA E OS IMPACTOS SOBRE A DIGNIDADE DA PESSOA HUMANA[1]

INDIVIDUAL FREEDOM IN THE FACE OF INVOLUNTARY INTERNATION AN THE IMPACTS ON THE DIGNITY OF THE HUMAN PERSON

Lorena de Souza Azevedo[2]
Rafael Alem Mello Ferreira[3]

1 Parte do conteúdo, devidamente adaptado, retirado da monografia apresentada à Fundação Educacional de Lavras (2020), que aborda Estudo sobre as Alterações nas Políticas Nacionais de Saúde Mental e os Direitos Fundamentais da Pessoa com Deficiência.

2 Mestranda em Constitucionalismo e Democracia pela Faculdade de Direito do Sul de Minas (FDSM). Especialista em Direito de Família e Sucessões pela Faculdade Única. Bacharel em Direito pelo Centro Universitário de Lavras (Unilavras).

3 Doutor em Direito pela Universidade Estácio de Sá (UNESA). Mestre em Direito pela Faculdade de Direito do Sul de Minas (FDSM). Especialista em Ciências Penais pela Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF). Bacharel em Direito pela UFJF, com disciplinas cursadas na Universität Passau (Alemanha). Professor Adjunto da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC Minas) e Coordenador do curso de Direito da Unidade Arcos (MG). Professor do Programa de Pós-Graduação em Direito da FDSM.

SUMÁRIO: Introdução. 1. A história e evolução do tratamento manicomial. 2. O tratamento manicomial no Brasil. 3. Os direitos fundamentais e a dignidade da pessoa humana. 4. Aspectos de violação dos direitos fundamentais no tratamento manicomial. 5. O tratamento manicomial após o advento da Lei n. 10.216/2001. 6. A Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência (Lei n. 13.146/15), a internação involuntária e a Nota Técnica n. 11/2019. 7. Decisões dos tribunais superiores sobre a internação involuntária/compulsória. Conclusão. Referências.

RESUMO: O presente artigo analisa os impactos da internação involuntária sobre a liberdade individual e a dignidade da pessoa humana, com foco na legislação brasileira e na evolução histórica desse tema. O artigo examina o papel da Lei n. 10.216/2001 e da Lei n. 13.146/2015 no contexto da Reforma Psiquiátrica, confrontando-as com os direitos fundamentais assegurados pela Constituição Federal de 1988. Além disso, analisa julgados dos tribunais superiores brasileiros sobre a temática, destacando tensões entre direitos individuais e práticas institucionais, além do posicionamento vigente atual. O estudo indicou que, apesar das evoluções no ordenamento jurídico brasileiro nos últimos anos, ainda persistem diversas lacunas nas leis, além da possibilidade de melhoria das já existentes, por meio do fortalecimento de políticas públicas que equilibrem liberdade, proteção e dignidade no tratamento de pessoas em sofrimento psíquico.

PALAVRAS-CHAVE: Internação involuntária. Dignidade da pessoa humana. Direitos fundamentais. Pessoa com deficiência. Liberdade individual.

ABSTRACT: This work analyzes the impacts of involuntary hospitalization on individual freedom and human dignity, focusing on Brazilian legislation and the historical evolution of this topic. The article examines the role of Law No. 10,216/2001 and Law No. 13,146/2015 in the context of the Psychiatric Reform, comparing them with the fundamental rights guaranteed by the Federal Constitution of 1988. Furthermore, it analyzes judgments from Brazilian higher courts on the subject, highlighting tensions between individual rights and institutional practices, in addition to the current position. The study indicated that, despite developments in the Brazilian legal system in recent years, several gaps in the laws still persist, in addition to the possibility of improving existing ones, through the strengthening of

public policies that balance freedom, protection and dignity in the treatment of people in psychological suffering.

KEYWORD: Involuntary hospitalization. Dignity of the human person. Fundamental rights. Person with disability. Individual freedom.

INTRODUÇÃO

A relação entre liberdade individual e internação involuntária se trata de um tema complexo e pouco debatido, considerando a relevância de sua discussão e suas consequências na sociedade de forma geral. A liberdade individual consiste em um dos pilares das sociedades democráticas, assegurando que todos os cidadãos tenham o direito de autonomia sobre suas escolhas e, consequentemente, seus destinos. Todavia, em determinadas situações, como no campo da saúde mental, surgem cenários nos quais a segurança e o bem-estar do indivíduo ou da sociedade podem justificar intervenções que limitam a liberdade pessoal.

Essa matéria adquire uma dimensão ética significativa na medida em que envolve a possibilidade de restringir direitos fundamentais em prol da proteção, gerando um conflito entre os princípios da autonomia individual e o dever do Estado de intervir em situações de risco.

O conceito de internação involuntária está inserido na discussão abordada neste artigo, uma vez que envolve a privação da liberdade de uma pessoa para tratamento médico sem o seu consentimento. Esse tipo de intervenção está regulamentado pela Lei n. 10.216/2001, que estabelece direitos e critérios a serem seguidos para a sua aplicação. Contudo, mesmo com a legislação em vigor tratando sobre o tema, ainda persistem preocupações recorrentes acerca de possíveis abusos e violações de direitos humanos referentes à aplicação da intervenção abordada. Essas preocupações são ainda mais relevantes quando se considera o histórico do tratamento psiquiátrico no Brasil, marcado por práticas de segregação e violações da dignidade humana em instituições manicomiais.

Historicamente, os tratamentos psiquiátricos evoluíram de métodos rudimentares e frequentemente desumanos para abordagens que procuram equilibrar as necessidades terapêuticas com o respeito à dignidade do paciente e seus direitos individuais.

Acontece que, apesar do avanço da legislação sobre esse tema, a consolidação das mudanças é obstruída por diversos desafios, inclusive estruturais. O sistema de saúde mental brasileiro enfrenta, ainda nos dias de hoje, uma escassez de recursos, somada à desigualdade de acesso aos serviços

e ao estigma social que acompanha as pessoas em sofrimento psíquico. As dificuldades citadas comprometem a aplicação plena dos princípios estabelecidos nas leis e reforçam a necessidade de uma análise crítica das práticas adotadas. Ademais, a escassez de discussão sobre o tema nos tribunais se mostra também como um problema. Como equilibrar o direito à liberdade com a necessidade de intervenções que garantam a segurança e o bem-estar do paciente e da sociedade?

Para explorar essa questão, o atual artigo parte de uma análise das legislações nacionais, com destaque para as Leis n. 10.216/2001 e n. 13.146/2015, confrontando-as com os direitos sociais e fundamentais previstos na Constituição Federal de 1988. Além disso, será abordado como os tribunais superiores brasileiros têm interpretado e aplicado essas normas, considerando o impacto das decisões judiciais na consolidação de práticas que respeitem a dignidade humana.

Outro aspecto importante é a tensão entre os direitos individuais e as exigências do tratamento psiquiátrico compulsório. O princípio da dignidade humana, um dos alicerces do ordenamento jurídico brasileiro, está intrinsecamente ligado à autonomia do indivíduo. No entanto, a internação involuntária, ao restringir essa autonomia, apresenta-se como uma medida excepcional que deve ser rigorosamente justificada.

1. A HISTÓRIA E EVOLUÇÃO DO TRATAMENTO MANICOMIAL

Para compreender a sociedade moderna, é muito importante realizar um breve contexto histórico do que já foi vivenciado no passado, posto que, à medida que os povos se transformam e o pensamento evolui, a cultura também é diretamente afetada. Por esse motivo, uma prática realizada na Idade Média atualmente pode ser considerada um absurdo, seja pela evolução do homem ou pelas divergências de pensamento. Ademais, a depender do contexto que é estudado, é possível perceber diversas alterações no pensamento humano e, consequentemente, na vivência em sociedade.

Posto isso, da Idade Média até os dias atuais, a forma como o paciente portador de doença mental era tratado sofreu drásticas alterações, tendo em vista que o pensamento humano e as crendices estão em constantes mudanças, assim como a medicina e as tecnologias.

Segundo Arruda Neto (2005), a intolerância contra os doentes mentais nem sempre prevaleceu ao longo da história, tanto é que, entre os povos antigos, os problemas psiquiátricos eram tidos como algo iluminado que aproximava os indivíduos da divindade. Nessa época, surgem os oráculos, indivíduos que sofriam de algum distúrbio psíquico

e que, devido às crenças do período, eram considerados como a voz dos deuses na terra.

Foi somente na Idade Média, nos séculos V a XV, que o preconceito contra os loucos se alastrou, sendo certo que tal período é considerado pelos estudiosos da saúde mental como o "marco referencial da mudança de postura para com os acometidos por transtornos psíquicos" (Neto, 2005). A partir de então, surge a exclusão e marginalização das pessoas com deficiência, sendo consideradas a escória da sociedade.

Contudo, apesar de os manicômios serem uma novidade da Idade Média, Sanchez et al. (2000) dispõe que retirar os doentes mentais de seus lares para interná-los compulsoriamente não é uma prática recente na sociedade, de maneira que, desde o século VII, existiam relatos de ambientes nos quais essas pessoas eram isoladas do seu convívio usual.

Ainda nesse período, especificamente entre os séculos XV e XVI, surgem os primeiros manicômios com o intuito de abrigar os loucos excluídos pela família e pela sociedade. Nessa época, eram abrigos de cunho religioso criados especificamente para afastar as minorias da sociedade e não possuíam qualquer aptidão médica para o tratamento dos doentes mentais (Mendes; Menezes, 2013).

No período seguinte, durante o século XVII, que ficou conhecido como a "Era da Razão e da Observação", o mundo passou por uma evolução do raciocínio, em especial no que tange à dedução e à matemática. Logo após, na França do final do século XVIII, período que se seguiu à Revolução, um médico chamado Philippe Pinel foi incumbido pela Assembleia Francesa de realizar um ordenamento em dois locais onde se misturavam excluídos de toda ordem (Costa, 2003).

A influência das ideias de Pinel é percebida com a retirada das correntes que aviltavam os alienados dos Hospitais Psiquiátricos Bicêtre e Salpêtrière em Paris e o tratamento categórico dos pacientes, que agora seriam diagnosticados antes de serem submetidos ao tratamento psiquiátrico (Pessotti *apud* Mendes; Menezes, 2013).

Diante dos posicionamentos de Philippe Pinel voltados a uma terapêutica digna aos pacientes, ele foi considerado o pioneiro no tratamento de doentes mentais e um dos precursores da psiquiatria moderna, sendo o primeiro a tratar os pacientes de forma mais humana, priorizando a valorização de seus direitos. Esse foi o marco inaugural para o surgimento da medicina mental ou psiquiatria.

Ao longo do século XIX, a busca de explicações para a loucura por meio de pesquisas baseadas em estudos sobre o sangue e a dessecação dos cérebros tomou conta da recém-criada Psiquiatria. Ocorre que a exclusão e os maus-tratos defendidos pelos hospitais pinelianos, voltados para uma administração rígida, passaram a ser questionados pelos defensores de

tratamentos não violentos. Posto isso, no final do século XIX, passaram a ser criados espaços nas zonas rurais da cidade onde os deficientes mentais poderiam ser tratados e exercer de maneira mais humanizada seu direito à liberdade (Costa, 2003).

A partir daí, o ambiente manicomial que há pouco foi criado para tratar os doentes mentais passou a se tornar uma forma intensa de menosprezar os indivíduos acometidos de alguma enfermidade e torturá-los de formas inimagináveis pela sociedade. Cada vez mais, o louco foi isolado da sua vida comum, sendo internado contra sua vontade e servindo de cobaia para as pesquisas realizadas.

A Declaração dos Direitos do Homem, proclamada no final do século XVIII, marcou uma transformação histórica significativa. Ela estabelecia que, a partir de então, o homem, e não mais a vontade divina ou os costumes históricos, seria a base da lei. Desconsiderando os privilégios que a história havia atribuído a certas classes sociais ou nações, a declaração simbolizava tanto a emancipação do ser humano de qualquer forma de tutela quanto o reconhecimento de sua maturidade. Durante o século XIX, consolidou-se a ideia de que os direitos humanos deveriam ser invocados sempre que um indivíduo precisasse de proteção contra a crescente autoridade do Estado e as novas formas de arbitrariedade da sociedade (Arendt, 2013).

Hannah (2013) dispõe que os Direitos do Homem, apesar de terem sido definidos como "inalienáveis" devido à sua independência entre os governos, não protegia o indivíduo que deixava de ter um governo, de maneira que não restava nenhuma autoridade para protegê-lo. Tal fato ocorreu tanto na Europa, no final da Primeira Guerra, em que diversas pessoas ficaram apátridas, quanto dentro dos Hospitais Psiquiátricos no Brasil, em que os indivíduos deixaram de ser considerados como "homem" diante das situações a que eram submetidos.

Acontece que, ao longo da história, principalmente a partir da Idade Média, como já citado, a loucura é vista como uma negativada grave, que tirava a humanidade da pessoa, passando a ser vista como alguém ou mesmo "algo" inferior.

> Na loucura, o homem é separado de sua verdade e exilado na presença imediata de um ambiente em que ele mesmo se perde. Quando o homem clássico perdia a verdade, é porque era rejeitado para essa existência imediata onde sua animalidade causava devastação, ao mesmo tempo em que aparecia essa decadência primitiva que o indicava como originariamente culpado. Quando se falar agora de um homem louco, será designado aquele que abandonou a terra de sua verdade imediata, e que se perdeu (Foucault, 1972).

Por todo o século XX, buscou-se alterar essa realidade mediante o desenvolvimento de outros modelos hospitalares com o intuito de tentar promover um maior grau de interação e democracia entre o paciente e o hospital psiquiátrico.

2. O TRATAMENTO MANICOMIAL NO BRASIL

No Brasil, somente a partir da segunda metade do século XIX, ainda durante o período imperial, é que se tem início a assistência psiquiátrica, de maneira que, no período anterior, a experiência da loucura e seu tratamento eram exercidos de forma leiga pela Igreja Católica, onde as freiras eram responsáveis por prestar assistência aos internados (Costa, 2003).

É no século XX, contudo, que a internação psiquiátrica ganha contornos institucionais que a tornam protagonista nas ações do Estado. Com o advento do Código Civil de 1916, o indivíduo portador de doença mental passa a ser reconhecido como incapaz (Brasil, 2019).

A cobrança da população quanto à necessidade de criação de um ambiente para separar os indivíduos inoportunos, agregada aos questionamentos dos médicos sobre as instituições asilares, fez com que o Estado Imperial construísse um lugar específico para esse tratamento. Com isso, em 1852, é criado o Hospício Pedro II, no Rio de Janeiro, pelo próprio imperador D. Pedro II, para o início da assistência psiquiátrica no país (Costa, 2003).

Reafirmando as atrocidades ocasionadas nos hospitais psiquiátricos de todo o mundo, Arbex (2013), grande estudiosa e escritora brasileira sobre o tema, trouxe em seu livro *O Holocausto Brasileiro* dados categóricos ao afirmar que cerca de 70% das pessoas internadas no Hospital Colônia, situado em Barbacena (MG), não tinham diagnóstico de doenças mentais; eram indivíduos que se rebelavam ou se tornavam incômodos para alguém com maior poder. Os pacientes eram submetidos a tratamentos degradantes, sem qualquer tipo de higiene ou respeito à dignidade humana, comiam ratos, as mães tinham seus filhos roubados, seus corpos eram vendidos, entre outras práticas abordadas em seu livro.

A discriminação torna-se o ponto de cristalização de um movimento político que desejava resolver, por meio da violência e da lei do populacho, todos os conflitos e dificuldades naturais de um país multinacional. É por meio da discriminação que as minorias são isoladas e têm seus direitos violados, sob o prisma de um Estado regulador, que fecha os olhos para as atrocidades existentes em seu meio. Dessa forma, a Constituição e as Declarações Internacionais se tornam papéis simbólicos e sem efeitos, diante da nítida violação de direitos de parte da sociedade.

Portanto, apesar das constituições e leis mais humanizadas e um pouco mais abrangentes que surgiram no século XX, inúmeras violações

ainda aconteciam, mesmo com direitos assegurando que tais agressões não deveriam ocorrer.

Somente a partir dos anos de 1970 é que iniciativas importantes começaram a surgir no território nacional, como a criação de ministérios e inciativas, a fim de melhorar as condições de pessoas com deficiência mental. No espaço anteriormente ocupado pelo hospital, diversas iniciativas foram desenvolvidas, incluindo parcerias com a prefeitura e a criação de Núcleos de Atenção Psicossocial (NAPS), cooperativas, associações, residências assistidas, entre outras ações.

Nos anos de 1980, o deputado Paulo Delgado (PTMG) apresentou o projeto de Lei n. 3.657/89, que viria a ser conhecido como a Lei da Reforma Psiquiátrica. O projeto possuía três objetivos basilares: a construção de novos hospitais psiquiátricos pelo poder público; o direcionamento dos recursos para a criação de tratamentos não manicomiais de atendimento; e a necessidade de comunicação das internações compulsórias à autoridade judiciária (Vasconcelos *apud* Pitta, 2011).

Precisamente em 1990, surge a Declaração de Caracas, documento final da Conferência Regional para a Reestruturação da Atenção Psiquiátrica na América Latina no Contexto dos Sistemas Locais de Saúde, convocada pela Organização Pan-Americana da Saúde, que dispunha sobre os direitos fundamentais dos pacientes psiquiátricos (Jorge; França, 2000).

O avanço mais consistente da reforma psiquiátrica brasileira acontece a partir do ano 2000. Trata da expansão da rede comunitária e do controle dos hospitais, onde as Portarias n. 336 e 189 expandem os Centros de Atenção Psicossocial (CAPS) e duas portarias, 106 e 1.220, ambas de 2000, instituem os "serviços residenciais terapêuticos (SRT)" (Pitta, 2011).

Após muitas décadas de luta, o governo brasileiro promulgou, com a sanção presidencial, a Lei n. 10.216 em 6 de abril de 2001, sendo que o projeto estava em análise desde meados da década de 1990, cujo objetivo principal era o de fazer uma ruptura com o ordenamento jurídico de nosso país no que tange ao tratamento das pessoas com problemas psiquiátricos e à internação compulsória, bem como à utilização de práticas desumanas para o "tratamento" dos pacientes. No entanto, mesmo após sua publicação, o fechamento de hospitais que adotavam a referida prática não se deu automaticamente, como, por exemplo, o hospital Casa de Saúde Cananéia de Vassouras, no Rio de Janeiro, que até 2018 ainda estava em funcionamento (Brasil, 2019).

Nesse diapasão, o processo conhecido como Reforma Psiquiátrica vai além de uma mera "reforma da assistência psiquiátrica". Ao emitir uma Lei que *"Dispõe sobre a proteção e os direitos das pessoas portadoras de transtornos mentais e redireciona o modelo assistencial em saúde mental"*, "o governo e a sociedade assumem o esgotamento do modelo assistencial vigente" (Costa, 2003, p. 149).

Em 2006, foi aprovada a Convenção sobre os Direitos da Pessoa com Deficiência (CDPD), ratificada em 2008 pelo Brasil, e em 2015 foi aprovada a Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência (Lei n. 13.146/15), o que demonstra uma evolução no arcabouço jurídico visando à proteção das pessoas com deficiência mental.

Assim, mesmo diante de dados concretos quanto à violação dos direitos individuais do cidadão e da afronta direta aos Direitos Humanos que o tratamento manicomial traz para seus pacientes, alguns meses após o início do governo Bolsonaro, precisamente em 4 de fevereiro de 2019, foi disponibilizada uma nota técnica pelo Ministério da Saúde impondo alterações significativas na Lei n. 10.216/01, em especial no que tange à internação compulsória e ao tratamento com eletroconvulsoterapia (ECT).

Frente a tantas alterações e instabilidades jurídicas ocasionadas pela indecisão do legislador brasileiro, o cenário da Reforma Antimanicomial torna-se uma preocupação para todo e qualquer cidadão, em especial o jurista que lida diariamente com a Constituição Federal e não pode permanecer inerte diante de tamanha afronta.

3. OS DIREITOS FUNDAMENTAIS E A DIGNIDADE DA PESSOA HUMANA

Os direitos fundamentais da pessoa humana são direitos inerentes a todo e qualquer cidadão e que os fazem ter uma vida digna, em igualdade de condições e tratamentos. Dito isso, a legislação brasileira privilegiou a aplicação prática desses direitos, atribuindo status especial na Lei Maior, sendo considerados direitos de primeira geração, ou seja, aqueles que asseguram a autonomia do indivíduo frente à sociedade.

Nesse contexto, a Constituição da República de 1988 discorreu de forma extensa sobre a dignidade da pessoa humana e os direitos fundamentais da pessoa com deficiência, inclusive já assentados na Declaração dos Direitos Humanos (Mendes; Menezes, 2013).

De acordo com Bonavides, Miranda e Agra (2009), os direitos fundamentais são aqueles que, juntos, atribuem ao indivíduo a dignidade da pessoa humana e, por isso, são os direitos segundo os quais é impossível pensar no desenvolvimento social e no pleno exercício da democracia. O termo utilizado pela Constituição Federal, direitos e garantias fundamentais, busca proteger tanto os direitos de cada cidadão como também o seu exercício.

O princípio da dignidade da pessoa humana é um dos fundamentos basilares que norteiam toda a Constituição Federal, cuja previsão se encontra no artigo 1º, inciso III, da Carta Maior. Tamanha é sua importância que

todos os demais direitos fundamentais são edificados sobre o fundamento da dignidade da pessoa humana.

O autor Vicente de Paulo Barretto, com fundamento nos ensinamentos de Immanuel Kant, define a dignidade humana em duas máximas: "não tratar a pessoa humana como simples meio e assegurar as necessidades vitais da pessoa humana" (Barreto, 2010).

Nesse sentido, mostra-se notável a íntima relação entre a dignidade da pessoa humana e o acesso à saúde e tratamento adequado à sua condição.

De tal modo, a dignidade humana não se resume apenas a valores traduzidos na legislação. A dignidade da pessoa humana abrange diversos aspectos, sejam eles materiais ou imateriais, que exigem consideração em todas as circunstâncias. Comparato ainda leciona que

> (...) esse fundamento, em última instância, só pode ser a consciência ética coletiva, a convicção, longa e largamente estabelecida na comunidade, de que a dignidade da condição humana exige o respeito a certos bens ou valores em qualquer circunstância, ainda que não reconhecidos no ordenamento estatal, ou em documentos normativos internacionais (Comparato, 2019, s.p.).

O art. 5º, caput da Constituição Federal de 1988 (CF/88), dispõe expressamente que "*todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza*". Posto isso, faz-se necessário diferenciar a igualdade formal e a igualdade material. Será formal quando houver identidade de tratamento, independentemente das diversidades, e material quando os desiguais forem tratados de formas desiguais na medida de suas desigualdades. Nesse sentido, a igualdade intitulada pela CF/88 diz respeito à material e não à formal.

Na materialização do direito à igualdade, entra a criação de políticas públicas e ações afirmativas, em especial aquelas voltadas para certos grupos historicamente desprestigiados (Martins, 2020), como é o caso dos intitulados loucos.

Considerando a Constituição Federal de 1988, é evidente que o constituinte deu ênfase ao direito à saúde, em especial por se tratar de um direito social que requer a participação do Estado para sua efetivação. Nesse sentido, preceituam os artigos 6º e 196 da Carta Magna que abordam a saúde como um direito de todos e um dever do Estado.

Para produzir saúde mental, é importante e necessário que as medidas a serem feitas respeitem o campo dos direitos humanos, de assistência social, educação, justiça, trabalho e economia solidária, habitação, cultura, lazer e esportes etc. Todas as políticas que assegurem a redução das desigualdades

sociais e que proporcionem melhores condições de mobilidade, trabalho e lazer são fundamentais nesse processo (Brasil, 2019).

Nesse contexto, a doutrina especializada do direito sanitário e a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal e do Superior Tribunal de Justiça entendem que, em se tratando do direito à saúde, as leis devem ser aplicadas de forma a garantir a máxima efetividade, diante da sua intensa relação com o direito à vida na ordem constitucional. "Por isso, é que estudiosos do tema afirmam que as normas constitucionais referentes à saúde são de aplicabilidade imediata e eficácia plena" (Neto, 2005, p. 15).

Não obstante o direito à dignidade da pessoa humana e à saúde, outros direitos inerentes a todos os seres humanos entram em choque quando da análise do tratamento manicomial e merecem destaque, sendo eles: a igualdade, a liberdade e a integridade.

Destarte, diante do direito à dignidade da pessoa humana e dos direitos fundamentais citados, é cristalino que o constituinte deu relevância a tais direitos devido à sua importância para cada indivíduo em si e para a sociedade em geral, atribuindo ao Estado a tarefa de preservar e criar medidas que preservem os aludidos direitos, além de garantir a proteção, promoção e recuperação dos seres humanos possuidores de alguma enfermidade. No entanto, na prática, os hospitais psiquiátricos contrariavam toda essa disposição com os tratamentos utilizados e a forma desumana com que os seres ali hospitalizados eram tratados.

Nessa perspectiva, os direitos individuais e a dignidade da pessoa são os fundamentos constitucionais que estabelecem ao indivíduo a possibilidade de exercer dignamente a preservação de seus direitos básicos.

4. ASPECTOS DE VIOLAÇÃO DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS NO TRATAMENTO MANICOMIAL

Arbex (2013) cita em seu livro o Holocausto Brasileiro, situações degradantes as quais os pacientes eram submetidos dentro do hospital Colônia na cidade de Barbacena, Minas Gerais. Segundo ela:

> Os pacientes eram colocados no pátio houvesse o frio que fosse. Os doentes ficavam lá o dia inteiro e só voltavam aos prédios no início da noite para dormir. O frio cortava a pele exposta, fazia os músculos enrijecerem e a boca ressecar até ganhar feridas. Embora fosse mais fácil culpar os pacientes por exporem o corpo sem pudor, a nudez não era uma opção. Muitas roupas eram peças únicas, por isso, no dia em que elas eram recolhidas para a lavanderia, o interno não tinha o que vestir (Arbex, 2013, p. 48).

Conforme bem narrado por Arruda Neto (2005), o Estado é responsável por atuar da melhor forma a fim de não privilegiar parte da população nem vulnerar outra parte, principalmente quando essas estão acometidas de algum problema psicológico e são enclausuradas nos muros dos manicômios sem o mínimo de dignidade com a vida humana.

De acordo com o estudo realizado pelo Conselho Federal de Psicologia (2019), que incluiu a visita e inspeção nos hospitais psiquiátricos em funcionamento até 2018, ficou constatado que em metade dos hospitais visitados havia violação quanto ao direito dos pacientes de ter água potável e, na maioria dos casos, era necessário solicitar aos médicos ou enfermeiros a bebida, uma vez que existe uma barreira que dificulta o acesso aos bebedouros, além de não possuírem sequer copos plásticos ou individualizados para cada um dos enfermos. Isso porque se tratam de pesquisas recentes realizadas após o advento da Lei Antimanicomial, o que traz uma noção de como era o tratamento nesses ambientes por volta do século XX.

A dignidade da pessoa humana atua como um limite do poder estatal e como um elemento de proteção individual (Malheiro, 2016). Ocorre que, diferente de todo o exposto, a violação desse direito ocorreu e ocorre desde antes da promulgação da Carta Magna e pouco ou nada é feito para combatê-la. Apesar de a Lei n. 10.216/01 ter sido uma vitória dos defensores da reforma psiquiátrica, ainda há muito a se fazer para garantir, efetivamente, a valorização de todos os direitos inerentes aos seres humanos, aos pacientes portadores de doença mental.

As violações dos direitos no tratamento manicomial têm início com a internação compulsória como medida a excluir os intitulados loucos do seio da sociedade, sem atenção aos seus requisitos mínimos, o que afronta diretamente o direito de ir e vir do cidadão e de exercer sua capacidade legal, ambos previstos na Lei Maior.

Dentro dos famosos hospícios, o que se espera é que o indivíduo receba um tratamento digno e igualitário, buscando a reabilitação social e uma melhora da enfermidade mental. No entanto, em contrapartida, após a internação, o doente mental é isolado da sociedade, de seus familiares e passa a ter contato apenas com os funcionários do hospital psiquiátrico, além de perder seu livre-arbítrio, tendo que seguir severamente as normas estipuladas.

Essa foi a triste realidade vivenciada dentro dos manicômios por muitos e muitos anos, e ainda persiste até a presente data em alguns hospitais psiquiátricos. A partir da Lei n. 10.216/01, observa-se uma melhora nos tratamentos e a diminuição das internações desnecessárias e de tratamentos contrários à Constituição Federal, buscando os mínimos cuidados para uma efetiva melhoria ao paciente. Contudo, apenas essa lei não foi suficiente para garantir amplamente um tratamento de qualidade para os pacientes com problemas psiquiátricos.

Com a promulgação da Constituição Federal de 1988, ficou consagrado no art. 5º, III, que ninguém será submetido a tratamento desumano ou degradante e, mais tarde, em 2012, entra em vigor a Lei n. 12.847 sobre o Sistema Nacional de Prevenção e Combate à Tortura, vedando qualquer tipo de conduta que atinja o direito à intimidade, à honra e ao intelecto dos cidadãos, mas, mesmo diante de leis que proíbam os tratamentos desumanos, eles continuaram ocorrendo dentro dos manicômios do Brasil.

Assim, é muito importante que o tratamento realizado não seja um atentado à dignidade da pessoa humana e aos direitos fundamentais. Dessa forma, em contradição com o exposto, é evidente que muitas foram as décadas de atrocidades que ocorreram dentro dos hospitais psiquiátricos e que essa realidade precisa ser alterada para garantir aos portadores de doenças mentais o mínimo de dignidade, seja por meio da terapia ocupacional, de acompanhamento nos CAPS, de ampliação do Serviço Residencial Terapêutico ou até mesmo pela internação, como última hipótese, sem desrespeitar a vontade do paciente e os direitos a ele inerentes.

5. O TRATAMENTO MANICOMIAL APÓS O ADVENTO DA LEI N. 10.216/2001

A denominada reforma psiquiátrica tem como objetivo primordial acabar com a cultura manicomial e buscar a recontextualização dos acometidos de transtornos mentais por meio do asseguramento de seus direitos e suas cidadanias de modo que, quando houve a aprovação da Lei n. 10.216/2001, tal fato se mostrou como uma vitória para os defensores da luta pelos direitos da pessoa com deficiência.

A Lei Antimanicomial, portanto, é a idealização de inúmeros profissionais da saúde que, indignados com o tratamento desumano utilizado nos centros psiquiátricos, buscavam reestabelecer o respeito e a preservação dos direitos desses pacientes. No entanto, mesmo com os idealizadores da reforma psiquiátrica, o tratamento manicomial ainda é muito defendido, até mesmo por pessoas bem-intencionadas preocupadas com aqueles que precisam de tratamentos, pois é uma forma de a sociedade isolar, ou, na visão dos defensores, tratar os pacientes com doença mental.

Em 2009, Ferreira Gullar publicou no jornal Folha de São Paulo um artigo intitulado como Uma lei errada apresentando uma crítica sobre a Lei n. 10.216/01, posto que, em sua posição, os doentes pobres não conseguiam internação e terminavam nas ruas como mendigos. O poeta dispôs ainda o quanto foi dolorido para ele internar seu filho esquizofrênico para salvá-lo e salvar sua família (Gullar *apud* Arbex, 2013).

Com o exposto, percebe-se que não são apenas aqueles que pretendem afastar os doentes mentais da sociedade que defendem a permanênecia do tratamento manicomial, mas pessoas bem-intencionadas, como Ferreira Gullar, que tinham medo de a lei da Reforma Antimanicomial deixar os pacientes desassistidos e na situação de moradores de rua.

A Lei da Reforma Manicomial trouxe um instrumento importante para a concretização das normas constitucionais, dispondo, em seu artigo primeiro, que todos os seres humanos são iguais perante a lei, independentemente de quaisquer circunstâncias, e a eles é prevista a proteção das pessoas acometidas de doenças mentais, lhes sendo assegurados todos os direitos (Brasil, 2001).

O artigo segundo prevê um rol de alguns direitos garantidos ao tratamento dos indivíduos portadores de doenças mentais. Referido artigo representa uma importante valorização da condição em que a pessoa se encontra e na devida adequação ao tratamento, respeitando sua situação. Dentre as principais garantias asseguradas pelo artigo em referência, destacam-se a garantia de uma facilitação no acesso para melhor tratamento, em decorrência das suas necessidades, a proteção contra abusos e explorações, o livre acesso aos meios de comunicação e tratamento por meio de métodos menos invasivos (Brasil, 2001).

Desse modo, o que se denota é que a Lei Antimanicomial trouxe no art. 2º diversos direitos das pessoas portadoras de transtornos mentais que estavam sendo violentamente violados, visando proteger a dignidade da pessoa humana e a reinserção na sociedade do paciente com problemas psíquicos. Posto isso, a lei prevê como indispensáveis o respeito, a informação sobre o seu tratamento, o acompanhamento médico, a proteção contra qualquer forma de abuso e o tratamento em ambiente menos invasivo possível.

Em uma análise voltada para o contexto anterior à vigência da lei, é possível perceber que os doentes mentais não tinham acesso ao melhor tratamento de saúde à medida que eram internados nos manicômios e lá esquecidos por dezenas de anos, sem efetivas melhorias em seu estado clínico, o que deveria ser o enfoque do tratamento. Além disso, o inciso II do artigo supracitado era um dos mais violados, sendo que os pacientes eram tratados de formas desumanas, não tinham acesso sequer à água potável e eram submetidos a tratamentos como a lobotomia e a eletroconvulsoterapia, que transformavam os indivíduos em verdadeiros "mortos vivos" sem qualquer perspectiva de recuperação.

Outro direito presente na Lei da Reforma Antimanicomial e que também foi muito violado diz respeito à proteção contra qualquer forma de abuso e exploração. Em um contexto anterior, existem relatos de que os pacientes, em alguns hospitais, como, por exemplo, o Colônia, eram obrigados a trabalhar e não recebiam nenhum pagamento a título de contraprestação pelo serviço exercido, e, o mais inacreditável é que, nem mesmo com a

morte, podiam descansar em paz, posto que seus corpos eram vendidos para diversas universidades como indigentes (Arbex, 2013).

Nesse sentido, busca-se mais atenção com o estado clínico do paciente e respeito com a sua condição, prescrevendo somente os medicamentos essencialmente necessários de acordo com a indicação psicossocial, enfatizando as potencialidades do indivíduo.

Além de tratar dos direitos dos indivíduos com deficiência, a Lei n. 10.216/01 previu que só haverá internação quando os tratamentos extra-hospitalares se mostrarem insuficientes, e, para que isso aconteça, deverá haver um laudo médico informando a necessidade de um procedimento mais severo para o paciente. Ademais, deve-se atender a uma série de exigências, dentre as quais se ressalta a busca pela reinserção desses sujeitos ao seio social e o oferecimento de assistência integral ao paciente, tais como serviços médicos, de assistência social, psicológicos, ocupacionais, de lazer e outros (Brasil, 2001).

Uma vez homologada a Lei n. 10.216 em abril de 2001 pelo Presidente da República, por previsão expressa de seu artigo 5º, fica prescrita a elaboração de política específica de alta planejada e reabilitação psicossocial assistida para o paciente há longo tempo institucionalizado e para as situações de grave dependência institucional, investindo nos chamados "Serviços Residenciais Terapêuticos" (SRT) (Brasil, 2001). Ou seja, uma das medidas da Lei da Reforma Antimanicomial é a desinternação dos pacientes há muito hospitalizados, mediante o instituto da alta planejada, visando à reinserção na sociedade e a desinstitucionalização.

Os Centros de Atenção Psicossocial, os Serviços Residenciais Terapêuticos e o Auxílio de Reabilitação Psicossocial "De volta pra casa" aumentaram a possibilidade de pessoas internadas há muito tempo nos hospitais psiquiátricos voltarem para suas famílias e realizarem um acompanhamento externo, tendo em vista que a internação só será utilizada como último recurso (Pitta, 2011).

Assim, fica claro que tais procedimentos visavam impedir dois grandes problemas enfrentados até a promulgação da reforma: o tratamento manicomial como primeira e única alternativa e a internação involuntária, com ou sem autorização de algum familiar de indivíduos excluídos pela sociedade, que não possuíam enfermidade psicológica, tampouco laudo médico solicitando o procedimento.

Passada essa análise geral, a Lei n. 10.216/01 ainda especifica quais as hipóteses de internação podem ser adotadas, sendo elas: a internação voluntária, aquela que se dá com o consentimento do usuário; a internação involuntária, aquela que se dá sem o consentimento do usuário e a pedido de terceiro; e a internação compulsória, aquela determinada pela Justiça (art.6º, parágrafo único, I, II e III).

A internação involuntária deverá ser comunicada ao Ministério Público no prazo de 72 horas pelo responsável técnico do estabelecimento, devendo também ser comunicada sua alta. A presente disposição propicia a inspeção do órgão fiscalizador na hipótese de possível violação de direitos no ambiente. Não obstante isso, qualquer fortuito interno que diga respeito ao paciente deverá ser comunicado aos seus familiares e à autoridade sanitária responsável no prazo de 24 horas. Por fim, pesquisas científicas só serão realizadas com o consentimento do paciente ou de seu representante legal.

Referida disposição legal apresenta um avanço sobre o instituto da internação, posto que, antes de sua vigência, qualquer pessoa poderia ser internada contra sua vontade no hospital psiquiátrico, tanto é que mulheres solteiras, negros e homossexuais foram hospitalizados simplesmente por serem julgados pela sociedade e não por possuírem enfermidades mentais. Tal fato demonstra que, até mesmo um atestado médico era dispensado, bastando exclusivamente à vontade de um terceiro pelo afastamento do indivíduo.

Assim, mesmo diante da evidente melhoria trazida pela lei quanto ao tratamento e aos direitos da pessoa com deficiência mental, há quem diga que as desinstalações dos hospitais psiquiátricos no Brasil demonstram um ato de irresponsabilidade do governo, deixando os pacientes à deriva, o que pode causar danos ainda maiores à sociedade (Pacheco, 2009).

Contudo, apesar de serem factíveis as opiniões divergentes, a desinstitucionalização e a efetiva inserção social de pessoas portadoras de problemas mentais (aptas a tanto) à comunidade se afiguram como medidas necessárias e de urgência, sob pena de se dar continuidade às arbitrariedades perpetradas em desfavor desse grupo em situação de vulnerabilidade (Neto, 2005).

Dessa forma, é evidente que, ao menos parte do país seguiu as regras da Lei n. 10.216/01, em respeito à dignidade da pessoa humana e a saúde como direito social inerente a todo e qualquer cidadão. O que precisa ser feito, além das medidas anteriormente expostas, é um incentivo geral, a fim de atingir os hospitais que ainda continuam exercendo suas atividades em desacordo com a legislação pátria, buscando como objetivo principal, a ressocialização e melhora do paciente, além de um tratamento digno, em respeito às condições especiais de cada um e em consonância com a Constituição Federal de 1988 e a Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948.

6. A LEI BRASILEIRA DE INCLUSÃO DA PESSOA COM DEFICIÊNCIA (LEI N. 13.146/15), A INTERNAÇÃO INVOLUNTÁRIA E A NOTA TÉCNICA N. 11/2019

Um importante instrumento de análise das melhorias do tratamento da pessoa com deficiência no Brasil é a Lei n. 13.146/15. Referida legislação foi responsável por alterar a capacidade civil e incluir as pessoas com deficiência no rol de capazes para os atos da vida civil e, portanto, tem intensa relação com o tratamento manicomial no país.

Com o Estatuto da Pessoa com Deficiência, o ordenamento jurídico brasileiro passou a privilegiar a vontade e as preferências da pessoa com deficiência, reconhecendo sua autonomia como um reflexo da dignidade humana (Diniz, 2020).

A Lei n. 13.146/2015, conhecida como Estatuto da Pessoa com Deficiência ou Lei Brasileira de Inclusão (LBI), tem como principal objetivo, expresso em seu artigo 1º, *"assegurar e promover, em condições de igualdade, o exercício dos direitos e das liberdades fundamentais da pessoa com deficiência, visando a sua inclusão social e cidadania"*. Em decorrência da referida lei, a noção de capacidade passa a levar em consideração a própria pessoa e não apenas os seus interesses patrimoniais, o que propicia ao indivíduo, cada vez mais, o exercício da dignidade humana (Junior; Batista, 2018).

Dessa forma, com a vigência da Lei n. 13.146/15, o art. 3º do Código Civil foi modificado, sendo considerados como absolutamente incapazes somente os menores de 16 anos e aqueles que não tiverem discernimento para os atos da vida civil, que passam a ser incluídos no rol de relativamente incapazes (art. 4º). Com isso, passa-se a considerar que o sofrimento mental não gera, necessariamente, a completa incapacidade, ocasionando a inclusão da pessoa nos atos civis (Del'olmo; Cervi, 2017).

Assim, a capacidade civil passa a ser garantida a todos, independentemente de sua capacidade mental e, na hipótese de impossibilidade da tomada de decisões de forma isolada, é obrigação do Estado e da sociedade a disponibilização de uma rede de apoio ao portador de doença mental (Junior; Batista, 2018).

O enfoque da mudança foi o de justamente considerar a pessoa portadora de doença mental como verdadeiro sujeito de direitos, o que também coincide com os objetivos da Lei n. 10.216/01 e da luta pela reforma manicomial no Brasil, posto que, além de buscarem a humanização dos tratamentos utilizados e a ressocialização do paciente, têm como enfoque a igualdade entre o indivíduo e a coletividade, inclusive no que tange ao tratamento fornecido pelo Estado. De fato, "a LBI surge como um documento que além de propiciar a inclusão, tem por objetivo alterar outras normas já existentes, como forma de harmonizá-las à Convenção Internacional" (Almeida; Souza, 2018).

Em uma análise mais abrangente, por mais que a Lei n. 10.216/01 e a Lei n. 13.146/15 tenham objetivos semelhantes, qual seja o tratamento humanitário das pessoas portadoras de algum tipo de deficiência, em especial

a mental, em um ponto específico restou evidente um conflito de normas, o que tem gerado divergências de opiniões.

A Lei Antimanicomial prevê, em seu art. 6º, inciso II, a possibilidade da internação involuntária, ou seja, aquela que se dá sem o consentimento do usuário e a pedido de terceiro e, em contrapartida, a LBI preceitua que os deficientes mentais são relativamente incapazes, podendo praticar todos os atos da vida civil e, inclusive, se responsabilizar por eles.

Dessa maneira, com o intuito de manter a harmonia entre a LBI e o instituto da internação involuntária previsto na Lei Antimanicomial, a Resolução n. 8/2019 dispôs, em seu art. 17, parágrafo único, que:

> Dada a gravidade e excepcionalidade da internação involuntária, um mecanismo obrigatório para a salvaguarda de direitos é a comunicação ao Ministério Público em até 72h de sua ocorrência. O mesmo também devendo ser realizado caso a internação voluntária passe a ser involuntária ao longo do curso do internamento. O mesmo procedimento de comunicação deverá ser realizado quando a alta for efetivada (Brasil, 2019).

No entanto, mesmo com a Resolução n. 8/2019, um quesito quanto à internação involuntária ainda não foi solucionado, existindo um evidente conflito aparente de normas. Como dito anteriormente, o art. 6º, inciso II da Lei n. 10.216/01, explica o instituto da internação involuntária como sendo aquele realizado a pedido de terceiros sem a autorização do paciente. No entanto, com o advento da Lei n. 13.146/15, o indivíduo portador de doença mental é considerado capaz para os atos da vida civil, podendo inclusive tomar as decisões que lhe digam respeito ou, na impossibilidade, escolher dois indivíduos de sua confiança para ajudá-lo. Via de consequência, ressalta-se que, apesar da ampliação de seus direitos, ainda existem instrumentos normativos que podem restringi-los, ignorando sua vontade.

Uma forma de resolução desse conflito seria a alteração do art. 6º, inciso II da Lei n. 10.216/01, para considerar a internação involuntária aquela realizada a pedido dos apoiadores do paciente na hipótese de não poder se manifestar amplamente sobre seu próprio estado psíquico.

Contudo, tendo em vista que ainda não houve alteração na Lei de Reforma Antimanicomial, outra forma de resolução dos conflitos entre normas a fim de decidir qual legislação prevalecerá poderia ser utilizada. Poderão, para tanto, ser utilizados o critério hierárquico, em que a lei superior prevalece sobre a inferior, o cronológico em que a lei mais nova prevalece sobre a mais antiga, e o da especialidade, em que a lei especial prevalece sobre a lei geral (Farias; Rosenvald *apud*. Souza; Almeida, 2018).

Conforme pode se observar, a LBI possui a mesma hierarquia da Lei Antimanicomial, pois ambas são leis federais, descartando desde logo

o critério hierárquico. Entretanto, tanto o critério cronológico como o da especialidade podem ser utilizados para a resolução desse conflito. De acordo com o critério cronológico, deverá prevalecer a Lei n. 13.146/15, de forma que, levando em consideração a alteração da capacidade do agente, a internação involuntária não poderia mais ser utilizada, por estar em contrariedade com as novas disposições legais. Já com base no critério da especialidade, deverá prevalecer a Lei n. 10.216/01, posto que trata especificamente sobre o modelo assistencial em saúde mental e a LBI engloba de forma geral os direitos da pessoa com deficiência.

Ante o exposto, tendo em vista que o instituto da curatela passou a ser utilizado somente no que diz respeito a questões patrimoniais e que, a partir de 2016, o indivíduo portador de deficiência mental passou a ser considerado relativamente capaz, o instituto da internação involuntária passa a ser contrário à Lei n. 13.146/15 à medida que permite a interferência de um terceiro na capacidade e no direito de decisão do indivíduo portador de transtornos mentais.

No entanto, até a presente data, o assunto da internação involuntária e a capacidade do doente mental ainda não chegaram a ser amplamente discutidos nos tribunais brasileiros, de forma que, até então, não foi criado um posicionamento harmônico sobre o tema, além de não parecer existir um melhor critério a ser adotado nesse conflito aparente de normas. Nesse contexto, as decisões poderão variar de acordo com o entendimento do julgador em cada caso concreto.

Diante do nítido conflito aparente de normas, por mais que tenhamos critérios como o da especialidade, critério hierárquico e cronológico, a resolução desse embate infraconstitucional não se solucionaria de maneira tão simples. Tanto é que, praticamente dez anos após a vigência da LBI, ainda não há uma forma concreta de resolver tal pendência.

Por ocasião disso, é importante lembrar que tanto a Lei n. 10.216/01 quanto a Lei n. 13.146/15 são legislações infraconstitucionais que buscam trazer melhores condições de tratamento no que tange aos direitos da pessoa com deficiência e, apesar de haver uma nítida contradição entre a capacidade do agente e a internação involuntária, o que tem se levado em consideração é a valorização dos preceitos da dignidade da pessoa humana, dos direitos à vida e à saúde. Uma vez que já foram utilizados todos os demais tratamentos disponíveis em busca de melhores condições de vida do doente mental, e que não surtiram efeito, os tribunais têm entendido pela legalidade e validade da aplicação da internação involuntária, em busca de proteger a incolumidade física do agente.

A discussão mais contemporânea sobre o tema refere-se à já citada Nota Técnica n. 11/2019-CGMAD/DAPES/SAS/MS, que trouxe mudanças na política nacional sobre saúde mental. O ponto de maior debate se tornou

como o Hospital Psiquiátrico passou a ser integrado ao RADS, sobrevindo o desestímulo ao seu fechamento – situação que ocorria desde 2001. Instituições como o Conselho Federal de Psicologia (CFP, 2019) manifestaram seu repúdio à nova política sobre tratamento de saúde mental, considerando um retrocesso as conquistas que a Lei n. 10.2016/2001 atingiu. Isso porque a nova política alimenta o retorno à lógica manicomial, com ampliação de leitos e estímulos ao tratamento psiquiátrico em ambiente fechado, incluindo o financiamento da compra de aparelhos de eletroconvulsoterapia, medidas que confrontariam a dignidade da pessoa humana.

A referida nota técnica que estabelece novas políticas para tratamento, desde casos menos complexos a mais graves referentes à saúde mental, estabelece como fim a utilização de medidas gerais efetivas, válidas e aplicáveis a cada caso.

Todavia, as novas medidas apresentadas entram em rota de colisão com os tratamentos não invasivos que se buscou ofertar desde a Lei n. 10.216/2001. Identifica-se, nesse aspecto, a necessidade de novas discussões sobre a preservação do direito à saúde e à dignidade da pessoa humana, liberdades individuais referentes aos direitos da personalidade bem como a capacidade de pessoas que sofrem por qualquer tipo de transtorno mental e se deparam com um direito pouco consolidado em razão da falta de debate público e jurídico sobre o tema.

7. DECISÕES DOS TRIBUNAIS SUPERIORES SOBRE A INTERNAÇÃO INVOLUNTÁRIA/COMPULSÓRIA

Conforme exposto, segundo a legislação atual vigente, a internação compulsória deve ser evitada sempre que possível, somente sendo admitida como último recurso na defesa do internado e da própria sociedade. Trata-se de uma medida extraordinária que necessita cumprir alguns requisitos para ser efetivada, em concordância com a Lei n. 10.216/2001 e os direitos fundamentais lapidados na Constituição Federal.

Dessa forma, por meio da análise de alguns julgados, mostra-se possível observar entendimentos dos julgadores nos casos concretos. O Ministro Luiz Felipe Salomão, do Superior Tribunal de Justiça, ao proferir seu voto no Habeas Corpus n. 169.172/SP, manifestou-se sobre a necessidade de observância aos requisitos impostos por lei, de modo que a internação involuntária se traduz como última medida, conforme se extrai da emenda em referência:

> HABEAS CORPUS - AÇÃO CIVIL DE INTERDIÇÃO CUMULADA COM INTERNAÇÃO COMPULSÓRIA - POSSIBILIDADE -

NECESSIDADE DE PARECER MÉDICO E FUNDAMENTAÇÃO NA LEI N. 10.216/2001 - EXISTÊNCIA NA ESPÉCIE - EXIGÊNCIA DE SUBMETER O PACIENTE A RECURSOS EXTRA-HOSPITALARES
ANTES DA MEDIDA DE INTERNAÇÃO - DISPENSA EM HIPÓTESES EXCEPCIONAIS

1. A internação compulsória deve ser evitada, quando possível, e somente adotada como última opção, em defesa do internado e, secundariamente, da própria sociedade. É claro, portanto, o seu caráter excepcional, exigindo-se, para sua imposição, laudo médico circunstanciado que comprove a necessidade de tal medida.

2. A interdição civil com internação compulsória, tal como determinada pelas instâncias inferiores, encontra fundamento jurídico tanto na Lei n. 10.216/2001 quanto no artigo 1.777 do Código Civil. No caso, foi cumprido o requisito legal para a imposição da medida de internação compulsória, tendo em vista que a internação do paciente está lastreada em laudos médicos.

3. Diante do quadro até então apresentado pelos laudos já apreciados pelas instâncias inferiores, entender de modo diverso, no caso concreto, seria pretender que o Poder Público se portasse como mero espectador, fazendo prevalecer o direito de ir e vir do paciente, em prejuízo de seu próprio direito à vida.

4. O art. 4º da Lei n. 10.216/2001 dispõe: "A internação, em qualquer de suas modalidades, só será iniciada quando os recursos extra-hospitalares se mostrarem insuficientes." Tal dispositivo contém ressalva em sua parte final, dispensando a aplicação dos recursos extra-hospitalares se houver demonstração efetiva da insuficiência de tais medidas. Essa é exatamente a situação dos autos, haja vista ser notória a insuficiência de medidas extra-hospitalares, conforme se extrai dos laudos invocados no acórdão impugnado.

5. É cediço não caber na angusta via do habeas corpus, em razão de seu rito célere e desprovido de dilação probatória, exame aprofundado de prova no intuito de reanalisar as razões e motivos pelos quais as instâncias inferiores formaram sua convicção.

6. O documento novo consistente em relatório do Subcomitê de Prevenção da Tortura e outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanos ou Degradantes- (SPT) da Organização das Nações Unidas (ONU) não pode ser apreciado por esta Corte sob pena de supressão de instância.

7. A internação compulsória em sede de ação de interdição, como é o caso dos autos, não tem caráter penal, não devendo ser comparada à medida de segurança ou à medida socioeducativa à que esteve

> submetido no passado o paciente em face do cometimento de atos infracionais análogos a homicídio e estupro. Não se ambiciona nos presentes autos aplicar sanção ao ora paciente, seja na espécie de pena, seja na forma de medida de segurança. Por meio da interdição civil com internação compulsória resguarda-se a vida do próprio interditando e, secundariamente, a segurança da sociedade.
> 8. Não foi apreciada pela Corte de origem suspeição ou impedimento em relação à perícia, questionamento a respeito da periodicidade das avaliações periciais, bem como o pedido de inserção do paciente no programa federal De Volta Para Casa. A jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça consolidou o entendimento de que não se conhece de habeas corpus cuja matéria não foi objeto de decisão pela Corte de Justiça estadual, sob pena de indevida supressão de instância.
> (HC 165.236/SP, Rel. Ministro MOURA RIBEIRO, QUINTA TURMA, julgado em 05/11/2013, DJe 11/11/2013; HC 228.848/SP, Rel. Ministra MARIA THEREZA DE ASSIS MOURA, SEXTA TURMA, julgado em 24/10/2013, DJe
> 04/11/2013)
> 9. Ordem denegada (Brasil, STJ, 2014).

Conforme demonstra o voto do Ministro Luiz Felipe Salomão, além de a internação compulsória se tratar de uma medida excepcional, é imprescindível a existência de laudos médicos indicando sua imprescindibilidade, em consonância com o artigo 4º da Lei n. 10.216/2001.

Verificando o caso concreto, o Ministro observou que houve análise exaustiva sobre avaliações psicológicas e psiquiátricas às quais o paciente foi submetido. Ademais, também foi realizada análise das condições do local indicado para a internação compulsória do paciente, nos termos do artigo 9º da lei supracitada.

Em relação ao julgado, torna-se possível observar que tolher o direito de ir e vir do paciente se justifica a fim de assegurar outro direito fundamental, de suma importância, tratando-se do direito à vida. Isso porque, na condição em que paciente se encontra, qualquer medida diversa à internação poderia colocar em risco sua própria vida e a de terceiros.

Com efeito, a internação involuntária tem, atualmente, a necessidade indispensável de passar pelos olhos do Judiciário. O momento em que a jurisprudência da internação se torna a condição preliminar de todo internamento é também o momento em que, com Pinel, está nascendo uma psiquiatria que, pela primeira vez, pretende tratar o louco como um ser humano (Foucault, 1972).

Nesse sentido, é importante destacar que o art. 4º da Lei n. 10.216/01 prevê justamente que a internação, independentemente de

sua modalidade, deverá ocorrer tão somente quando outras medidas se mostrarem insuficientes, de maneira que a internação terá como objetivo a reinserção do paciente em seu meio, com o oferecimento de assistência integral.

O que se observa pela análise do artigo supracitado é que, além de a internação se tratar de medida excepcional, devendo atender aos requisitos básicos, seu objetivo principal é a reinserção social do paciente em seu meio. Essa questão, por si só, demonstra o avanço das políticas nacionais de tratamento da pessoa com deficiência na sociedade.

Em análise a outros julgados, a harmonia entre diferentes acórdãos se mostra nítida. No Habeas Corpus n. 151.523/SP, o Ministro do Supremo Tribunal Federal, Edson Fachin, ao julgar um caso em que a pessoa cuja pena foi extinta em face da prescrição da pretensão punitiva, todavia, por meio da interdição civil, foi mantida em Hospital de Custódia e Tratamento Psiquiátrico, proferiu o seguinte entendimento:

> Ementa: HABEAS CORPUS. INTERDIÇÃO CIVIL. EXTINÇÃO DA PUNIBILIDADE. RECONHECIMENTO DA PRESCRIÇÃO DA PRETENSÃO PUNITIVA. MANUTENÇÃO EM HOSPITAL DE CUSTÓDIA E TRATAMENTO PSIQUIÁTRICO. INCONSTITUCIONALIDADE. CONVENÇÃO INTERNACIONAL DOS DIREITOS DA PESSOA COM DEFICIÊNCIA. DECRETO. INCORPORAÇÃO COMO TEXTO CONSTITUCIONAL. LEI 10.216/01. INSERÇÃO SOCIAL É A REGRA. INTERNAÇÃO APRESENTA-SE COMO MEDIDA EXCEPCIONAL. ORDEM CONCEDIDA. 1. É inconstitucional a manutenção em Hospital de Custódia e Tratamento Psiquiátrico – estabelecimento penal – de pessoa com diagnóstico de doença psíquica que teve extinta a punibilidade, por configurar-se privação de liberdade sem pena. 2. A Convenção Internacional dos Direitos da Pessoa com Deficiência (CDPD), incorporado ao texto constitucional por meio do Decreto 6.949/2009, prevê, como princípios gerais, "a plena e efetiva participação e inclusão na sociedade" das pessoas com deficiência de natureza física, mental, intelectual e sensorial". 3. A Lei 10.216/2001 estabelece que a internação tem caráter singular e que o tratamento de pessoa com diagnóstico psíquico "visará, como finalidade permanente, a reinserção social do paciente em seu meio". 4. Habeas corpus concedido ao Paciente, que se encontra em regime de constrição de liberdade há mais de 7 anos, com extinção da punibilidade reconhecida, uma vez que sua manutenção em HCTP fere a ordem constitucional e legal do sistema jurídico brasileiro (Brasil, STF, 2018).

Além da citação expressa na Lei n. 10.216/2001 em seu voto, reforçando o caráter excepcional da medida de internação compulsória, o Ministro Edson Fachin expõe a importância de adotar medidas que promovam a efetiva participação e inclusão na sociedade de pessoas com deficiência. Extrai-se que a privação de liberdade do indivíduo nessa situação, quando não sendo medida indispensável para sua própria segurança, comprovada por meio de laudos médicos, se torna uma grave ofensa ao exercício dos direitos e das liberdades fundamentais do ser humano.

Como já referenciado nesse artigo, nos termos da atual legislação civil, a capacidade civil é garantida a todos independentemente de sua capacidade mental, e a liberdade individual de participação na sociedade deve ser assegurada de forma justa a todas as pessoas, considerando suas especificidades.

Nessa decisão do Supremo, diferente da decisão do Superior Tribunal de Justiça, os Ministros entenderam que o indivíduo não mais poderia ser privado de sua liberdade. Contudo, por esse simples fato, não podemos dizer que as decisões são contraditórias, uma vez que as duas têm interesses semelhantes, quais sejam: a preservação dos direitos da pessoa com deficiência.

Por fim, outra questão merece ser pontuada quando analisamos esse julgado: o prazo da internação. Denota-se que o paciente ficou internado cumprindo medida de segurança pelo prazo de sete anos e, após, diante da prescrição, foi realocado na sociedade. Não somente em situações em que o agente está internado cumprindo pena por violação à lei penal em decorrência de incapacidade física, mas principalmente em casos em que o paciente está internado única e exclusivamente para o seu tratamento mental, é importante que sejam realizados tratamentos que busquem trazer melhores condições de vida ao paciente.

Aqui entra uma questão importante e diz respeito aos tratamentos alternativos defendidos por Nise da Silveira. Para a autora, atualmente, grande parte das clínicas oferece aos pacientes – ou até os incentiva – a prática de atividades como pintura, modelagem em argila, escrita de histórias e criação ou interpretação musical. De modo geral, a psicoterapia moderna alcançou o estágio estético da criatividade, mas ainda não avançou para o próximo passo: o enfrentamento ético em relação aos resultados gerados por essas expressões (Nise, 1992).

Nesse sentido, não somente em internações duradouras como a do julgado, mas em todas aquelas que se fizerem necessárias em busca de melhores condições de vida para o indivíduo portador de doença mental, os hospitais devem incentivar a prática de tratamentos alternativos, como a pintura, a arte ou a presença de animais, para tentar desvendar os mistérios do inconsciente e das vontades obscuras da mente do paciente, com o intuito

de que, cada vez mais, esse consiga se readaptar no meio social sem trazer riscos à sua incolumidade física e de outros.

É indispensável destacar que a Lei n. 10.216/2001, com a Reforma Psiquiátrica, busca reorganizar as instituições psiquiátricas, mediante modelo de assistência mais humanizada e eficiente. No atual cenário, o respeito à dignidade da pessoa humana está presente na medida em que busca preservar direitos fundamentais das pessoas que necessitam de atendimento relacionado à sua saúde mental. A dignidade humana inclui a preservação da autonomia da pessoa, traduzindo-se no direito de decidir sobre sua vida e corpo. A internação compulsória, por sua natureza, restringe essa autonomia. De tal modo, tratando-se de medida hoje vista como extrema, a internação compulsória deve ser tomada com base no direito à saúde e à vida, visando à proteção da pessoa em risco.

Nesse sentido, há a necessidade de iluminar o conflito existente entre direitos fundamentais assegurados à pessoa com deficiência e a medida de internação involuntária, a fim de identificar se o atual entendimento do judiciário sobre a questão é o mais apropriado em relação à garantia das liberdades individuais.

De forma geral, denota-se que a questão da internação involuntária e/ou compulsória é mais debatida nos Tribunais Superiores em caso específico de usuários de entorpecentes. Em sua grande maioria, tratam-se de Habeas Corpus em favor de um indivíduo que foi privado de sua liberdade devido à internação contra sua vontade. A questão da concessão ou não da ordem deverá ser analisada individualmente considerando as situações concretas.

Em todos os casos, os ministros utilizam-se do argumento de que a internação involuntária somente poderá ser aplicada como medida excepcional, exigindo-se para sua imposição, laudo médico circunstanciado que comprove a necessidade de tal medida.

No entanto, é preciso tomar cuidado para não relativizar a excepcionalidade da medida pela presença de um simples laudo médico sem a análise das circunstâncias do caso concreto, sob pena de se configurar privação de liberdade ilegal.

Por fim, é possível perceber que existem poucos julgados nos tribunais superiores abordando o tema da internação involuntária, o que pode ocorrer por diversos motivos. O primeiro deles diz respeito à valorização dos direitos das pessoas com deficiência. Após a vigência da Lei n. 13.146/15, que alterou a questão das capacidades relativas e absolutas, o tema da internação involuntária e da privação de liberdade (direito de ir e vir) tem sido tratado com maior atenção, e pode estar sendo resolvido nas instâncias dos tribunais. Outra hipótese diz respeito à pouca demanda sobre o assunto. Em muitos casos, a internação involuntária não se torna compulsória e é realizada somente na via administrativa. Além disso, principalmente após 2015, as

clínicas estão mais atentas aos requisitos básicos inerentes à internação involuntária, o que pode ter diminuído o fluxo de processos judiciais sobre o assunto. Todavia, a ausência de julgados recentes referentes à internação compulsória também pode acender um alerta na medida em que expõe a escassez de discussão e preocupação sobre um tema relevante e que ainda necessita de evolução.

CONCLUSÃO

A partir da análise realizada, constatou-se que a legislação brasileira, particularmente a Lei n. 10.216/2001, representa um marco significativo no reconhecimento dos direitos das pessoas com transtornos mentais, ao enfatizar a reestruturação do modelo assistencial em saúde mental e promover o cuidado em liberdade como princípio norteador. Essa legislação, alinhada aos princípios da Constituição Federal de 1988, consagra a dignidade da pessoa humana como fundamento do ordenamento jurídico pátrio e estabelece critérios claros para a internação involuntária. Contudo, a prática nem sempre reflete os preceitos legais, e lacunas significativas na implementação comprometem a efetiva valorização da dignidade humana.

A jurisprudência brasileira também demonstra avanços na consolidação de direitos fundamentais, especialmente ao exigir que as internações involuntárias sejam rigorosamente justificadas, devidamente comunicadas ao Ministério Público e realizadas em conformidade com as garantias constitucionais.

Ocorre que se verifica uma certa disparidade entre as decisões judiciais, com interpretações que nem sempre respeitam o espírito da legislação. Em algumas situações, os tribunais acabam por legitimar práticas que podem levar à exclusão ou desrespeito à autonomia dos pacientes, reforçando a necessidade de uniformização de entendimentos e de uma maior sensibilização do Poder Judiciário quanto à questão. Por sorte, algumas dessas decisões chegaram para análise nos tribunais superiores que, de maneira equânime, como guardião da Constituição Federal, agiu de maneira correta de acordo com as peculiaridades do caso concreto.

Nesse contexto, é possível afirmar que, do ponto de vista normativo, a legislação brasileira está em consonância com os aspectos básicos de valorização da dignidade da pessoa humana. No entanto, a realidade prática apresenta desafios estruturais que dificultam a plena materialização desses princípios. Entre esses desafios estão a escassez de recursos na rede de saúde mental, a persistência de estigmas em relação às doenças mentais e a ausência de um controle social eficaz.

A internação involuntária, embora necessária em casos excepcionais, deve ser tratada como última alternativa e aplicada apenas quando preenchidos os requisitos legais e éticos. O cuidado com a liberdade, previsto na Lei n.

10.216/2001, não apenas promove o respeito à dignidade do paciente, mas também se alinha às melhores práticas internacionais em saúde mental. Para que isso se concretize, é indispensável fortalecer a Rede de Atenção Psicossocial (RAPS), de maneira a aumentar os investimentos em Centros de Atenção Psicossocial e outros serviços comunitários para garantir o acesso universal e igualitário ao tratamento adequado, bem como descentralizar os serviços de saúde mental, permitindo que populações em regiões remotas tenham acesso a cuidados de qualidade.

Além disso, faz-se necessário promover a capacitação dos profissionais de saúde e justiça por meio de treinamentos periódicos para assegurar que as internações involuntárias sejam embasadas em avaliações técnicas e éticas, respeitando os direitos humanos. Também é importante reduzir o estigma associado às doenças mentais por meio de campanhas educativas dirigidas tanto à população em geral quanto aos profissionais envolvidos no cuidado.

Ainda nesse sentido, deve-se prezar pelos tratamentos alternativos, como a terapia ocupacional, defendidos por estudiosos como Jung e Nise da Silveira, de maneira que o paciente possa utilizar a arte e um tratamento humanitário para desvendar os mistérios da mente. Para tanto, é indispensável que se tenham locais disponíveis para a realização desses métodos e que não transmitam a mesma frieza que as instituições de saúde. Técnicas como essas demonstram uma nítida valorização da dignidade da pessoa humana e propiciam uma maior possibilidade de reinserção social.

Desse modo, a efetiva valorização da dignidade da pessoa humana no contexto da internação involuntária depende não apenas de avanços legislativos, mas também de uma mudança cultural e estrutural que permita a inclusão e o respeito às pessoas em sofrimento psíquico. Este artigo reforça a necessidade de um sistema de saúde mental que priorize o cuidado em liberdade, promova a autonomia do indivíduo e assegure a participação de todos os atores sociais, inclusive o Poder Judiciário, na construção de um ambiente mais justo e humano.

REFERÊNCIAS

ARBEX, Daniela. *Holocausto brasileiro*. 1. ed. São Paulo: Geração Editorial, 2013.

ARENDT, Hannah. *Origens do totalitarismo*. São Paulo: Companhia das Letras, 2012.

AZEVEDO, Lorena de Souza. *Estudo sobre as alterações nas políticas nacionais de saúde mental e os direitos fundamentais da pessoa com deficiência*. 2020. Monografia (Graduação em Direito) – Faculdade de Direito, Unilavras, Fundação Educacional de Lavras, Lavras, 2020. Disponível em: https://dspace.unilavras.edu.br/items/14ea2de1-ed9e-4285-a10a-bacba62b84dc. Acesso em: 15 dez. 2025.

BARRETTO, Vicente de Paulo. *O fetiche dos direitos humanos e outros temas*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010.

BATISTA, Bruno Oliveira de Paula; EHRHARDT JUNIOR, Marcos. O negócio jurídico processual celebrado pela pessoa com deficiência e a tomada de decisão apoiada. *Revista Direito E Justiça: Reflexões Sociojurídicas*, [s.l.], v. 18, n. 31. Disponível em: http://srvapp2s.santoangelo.uri.br/seer/index.php/direito_e_justica/article/view/2451. Acesso em: 14 set. 2024.

BONAVIDES, Paulo; MIRANDA, Jorge; AGRA, Walber de Moura. *Comentários à constituição de 1988*. Rio de Janeiro: Forense, 2009.

BRASIL. Lei n. 12.847, de 02 de agosto 2013. Institui o Sistema Nacional de Prevenção e Combate à Tortura; cria o Comitê Nacional de Prevenção e Combate à Tortura e o Mecanismo Nacional de Prevenção e Combate à Tortura. *Diário Oficial da União*, Brasília, 2013.

BRASIL. *Mecanismo Nacional de Prevenção e Combate à Tortura*. Conselho Nacional do Ministério Público. Ministério Público do Trabalho. Hospitais Psiquiátricos no Brasil: Relatório de Inspeção Nacional. 1. ed. Brasília, DF: Conselho Federal de Psicologia (CFP), 2019. Disponível em: https://site.cfp.org.br/wp-content/uploads/2019/12/549.3_ly_RelatorioInspecaoHospPsiq-ContraCapa-Final_v2Web.pdf. Acesso em: 4 set. 2024.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 1988.

BRASIL. Lei 10.216, de 06 de abril de 2001. Dispõe sobre a proteção e os direitos das pessoas portadoras de transtornos mentais e redireciona o modelo assistencial em saúde mental. *Diário Oficial da União*, Brasília, 9 de maio 2001. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LEIS_2001/L10216.htm#:~:text=LEI%20No%2010.216%2C%20DE,modelo%20assistencial%20em%20sa%C3%BAde%20mental. Acesso em: 4 abr. 2024.

BRASIL. Lei n. 13.146, de 06 de julho de 2015. Institui a Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência (Estatuto da Pessoa com Deficiência). *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 7 de julho de 2015. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13146.htm. Acesso em: 4 abr. 2024.

BRASIL. Ministério da Saúde. *Nota Técnica n. 11/2019*. Esclarecimentos sobre as mudanças na Política Nacional de Saúde Mental e nas Diretrizes da Política

Nacional sobre Drogas. Brasília: Coordenação-Geral de Saúde Mental, Álcool e Outras Drogas (CGMAD), 2019. Disponível em: https://pbpd.org.br/wp-content/uploads/2019/02/0656ad6e.pdf. Acesso em: 1º jun. 2025.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. *Habeas Corpus nº 169.172/SP*, Rel. Min. Luiz Felipe Salomão, julgamento em 10/12/2013. Brasília: STF, 2013. Disponível em: https://processo.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=201000672465&dt_publicacao=05/02/2014. Acesso em: 15 nov. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Habeas Corpus nº 151.523/SP*, Rel. Min. Edson Fachin, Segunda Turma, julgamento em 27/11/2018. Brasília: STF, 2018. Disponível em: https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=748813048. Acesso em: 15 nov. 2024

COMPARATO, Fábio Konder. *A afirmação histórica dos direitos humanos*. 12. ed. São Paulo: Saraiva Jur, 2019.

CONSELHO FEDERAL DE PSICOLOGIA. *CFP manifesta repúdio à nota técnica "Nova Saúde Mental" publicada pelo Ministério da Saúde*. Brasília: CFP, 2019. Disponível em: https://site.cfp.org.br/cfp-manifesta-repudio-a-nota-tecnica-nova-saude-mental-publicada-pelo-ministerio-da-saude/. Acesso em: 1º jun. 2025.

CONSELHO NACIONAL DOS DIREITOS HUMANOS. *Resolução n. 8, de 14 de agosto de 2019*. Dispõe sobre soluções preventivas de violação e garantidoras de direitos aos portadores de transtornos mentais e usuários problemáticos de álcool e outras drogas. Brasília, DF: Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania, 2019. Disponível em: https://bibliotecadigital.mdh.gov.br/jspui/handle/192/2288. Acesso em: 3 dez. 2024.

COSTA, A. P. *O tratamento manicomial*: A trajetória das instituições psiquiátricas no Brasil. São Paulo: Unesp, 2003.

DEL'OLMO, Florisbal de Souza; CERVI, Taciana Marconatto Damo. Sofrimento mental e dignidade da pessoa humana: os desafios da reforma psiquiátrica no Brasil. *Sequência*, Florianópolis, n. 77, p. 197-220, 2017. Disponível em: https://search.proquest.com/docview/1985532193/C9D4B7C824164EFAPQ/4?accountid=197768. Acesso em: 7 abr. 2024.

DINIZ, Maria Helena. *Curso de Direito Civil Brasileiro*: Parte Geral. 19. ed. [S.l.]: Saraiva, 2020.

FOUCAULT, Michel. *História da loucura na idade clássica*. São Paulo: Perspectiva, 1978.

JORGE, M. R; FRANCA, J. M. F. A associação brasileira de psiquiatria e a reforma da assistência psiquiátrica no Brasil. *Brazilian Journal of Psychiatry*, São Paulo, v. 23, n. 1, p. 3-6, Mar. 2001. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1516-44462001000100002&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 4 set. 2024.

MALHEIRO, Emerson. *Curso de direitos humanos*. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2016.

MARTINS, Flávio. *Curso de direito Constitucional*. 4. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2020.

MENDES, Vanessa Correia; MENEZES, Joyceane Bezerra. O tratamento psiquiátrico e direitos humanos: uma análise dos instrumentos de controle da internação involuntária. *Revista de Direitos Fundamentais & Democracia*, v. 14, n. 14-2, 9 dez. 2013.

NETO, P. T. A. A implementação pela via judicial das políticas públicas na área de saúde mental: o papel do Ministério Público. *Revista de Direito Sanitário*, v. 6, n. 1-3, p. 38-61, 18 out. 2005.

PACHECO, Juliana Garcia. *Reforma psiquiátrica, uma realidade possível*: Representações Sociais da Loucura e a História de uma Experiência. São Paulo: Jurúa, 2009.

PITTA, Ana Maria Fernandes. Um balanço da reforma psiquiátrica brasileira: instituições, atores e políticas. *Ciência e saúde coletiva*, Rio de Janeiro. 2011. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-81232011001300002&lng=pt&nrm=iso. Acesso em: 19 set. 2024.

SANCHEZ, Fábio *et al. Reforma Manicomial*. [S.l.]: [s.n.], 2000. Disponível em: http://www.comciencia.br/dossies-1-72/reportagens/manicom/manicom11.htm. Acesso em: 15 maio 2024.

SILVEIRA, Nise. *O mundo das imagens*. São Paulo: Ática, 1992.

SOUZA, J.B.; ALMEIDA, W.G. O Direito no Caminho da Inclusão: os avanços do código civil ao tratar das pessoas com deficiência. *Revista Argumenta*, Jacarezinho, n. 28, p. 337-359 e 406-407, 2018. Disponível em: https://search.proquest.com/docview/2120116994/CE50676671A34248PQ/3?accountid=197768. Acesso em: 1º jun. 2025.

Recebido: 29/07/2024
Aprovado: 06/09/2024

A PRESCRIÇÃO DA SANÇÃO ADMINISTRATIVA DISCIPLINAR: CONTROVÉRSIAS E FALTA DE UNIFORMIDADE

THE PRESCRIPTION OF ADMINISTRATIVE DISCIPLINARY SANCTIONS: CONTROVERSIES AND LACK OF UNIFORMITY

Luciano Rosa Vicente[1]
Sandro Lúcio Dezan[2]
Ricarlos Almagro Vitoriano Cunha[3]

1 Pós-doutorado, doutor e mestre em Direito no Centro Universitário de Brasília (UniCEUB). Especialista em Direito Constitucional, Direito Administrativo, Direito Penal, Direito Administrativo Disciplinar e Direito Público. Bacharel em Direito pela Faculdade Anhanguera de Brasília (FAB) e em Ciências Contábeis pelo Instituto Educacional São Judas Tadeu (IESJT).

2 Doutor em Direito e Políticas Públicas pelo Centro Universitário de Brasília (UniCEUB), em Ciências Jurídicas Públicas pela Escola de Direito da Universidade do Minho (UMinho, Portugal) e em Direitos e Garantias Fundamentais pela Faculdade de Direito de Vitória (FDV). Mestre em Direitos e Garantias Fundamentais pela FDV. Professor de Direito no UniCEUB, na Escola Superior de Polícia no Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna (ISCPSI/Portugal), no Centro de Investigação da Escola de Direito da UMinho e no Centro de Investigação Interdisciplinar em Direitos Humanos (DH-CII, Portugal).

3 Pós-doutorado pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). Doutor em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC Minas) e em Filosofia pela UFRJ. Mestre em Direito pela Universidade Gama Filho (UGF) e em Argumentação Jurídica pela Universidade de Alicante (Espanha). Especialista em Direito Processual Público pela Universidade Federal Fluminense (UFF), em Argumentação Jurídica pela Universidade de Alicante, em Filosofia pela Universidade Católica de Brasília (UCB). Bacharel em Ciências Jurídicas e Sociais pela UFRJ. Professor da Faculdade de Direito de Vitória (FDV) e da Escola da Magistratura do Espírito Santo (EMES).

SUMÁRIO: Introdução. 1. A prescrição da sanção administrativa disciplinar na União. 1.1. A ciência da autoridade que dispara o prazo prescricional na União. 1.2. O uso da prescrição penal no procedimento administrativo disciplinar da União. 2. A prescrição da punição disciplinar nas Administrações Públicas Estaduais. Conclusão. Referências.

RESUMO: Este estudo é sobre a prescrição da sanção administrativa disciplinar, com o objetivo de descobrir como ela é tratada na Administração Pública brasileira e qual o grau de uniformidade entre os entes pesquisados. A pesquisa foi exploratória na normatização, na doutrina, na jurisprudência e nos órgãos correcionais envolvidos, com técnica de documentação indireta, justificada porque a prescrição é um instrumento importante do ordenamento jurídico para a preservação da segurança jurídica, merecendo ser investigada e aprimorada em todos os ramos do Direito. Concluiu-se que a uniformidade entre os entes pesquisados é muito baixa e há carência normativa significativa; que é importante haver mais uniformidade nesse tema, em que pese os limites do pacto federativo, para que servidores que praticaram infrações similares recebam tratamento similar do Estado.

PALAVRAS-CHAVE: Administração Pública brasileira. Prescrição da sanção administrativa disciplinar. Servidores públicos civis. Lacunas legais. Controvérsias e falta de uniformidade.

ABSTRACT: This study is about the prescription of administrative disciplinary sanctions, with the aim of discovering how it is treated in Brazilian Public Administration and the degree of uniformity among the entities researched. The research was exploratory in standardization, doctrine, jurisprudence and the correctional bodies involved, with an indirect documentation technique, justified because prescription is an important instrument of the legal system for the preservation of legal security, deserving to be investigated and improved in all branches of Law. It was concluded that uniformity between the entities researched is very low and there is a significant lack of regulations; that it is important to have more uniformity on this topic, despite the limits of the federative pact, so that civil servants who committed similar infractions receive similar treatment from the State.

KEYWORDS: Brazilian Public Administration. Prescription of administrative disciplinary sanction. Civil servants. Legal gaps. Controversies and lack of uniformity.

INTRODUÇÃO

Uma servidora pública federal foi acusada em processo administrativo disciplinar (PAD) por atos puníveis com demissão que havia praticado há oito anos. O seu primeiro argumento na defesa escrita foi que a penalidade não poderia ser aplicada, pois estava prescrita, uma vez que o prazo prescricional das penas expulsivas é de cinco anos, conforme o art. 142, I, da Lei n. 8.112/90, por isso, para a defesa, o PAD não deveria nem ser instaurado.

O argumento da servidora não decolou e ela foi demitida, pois o § 1º daquele art. 142 prevê que o prazo da prescrição dispara *na data em que o fato se tornou conhecido*, e o § 3º dispõe que a abertura do PAD interrompe a prescrição, até a decisão final da autoridade competente. Como o órgão federal instaurou o PAD dois anos após a ciência dos fatos e o concluiu nos dois anos seguintes, respeitaram-se os prazos legais e a punição se manteve de pé.

Já um servidor pernambucano teve mais sorte, porque praticou a mesma infração disciplinar da servidora federal, mas a Administração Pública soube dos fatos seis anos depois, quando a pena de demissão já estava prescrita. Isso porque o art. 209, III, da Lei n. 6.123/68 (Estatuto) prevê que as faltas puníveis com demissão prescrevem em cinco anos, mas o § 2º dispõe que "o curso da prescrição começa a fluir *da data do fato punível disciplinarmente* [...]". Como fazia seis anos que o fato ocorreu, a mão disciplinar do Estado não alcançava mais o servidor.

Os casos reais desses servidores públicos, da União e de Pernambuco, eram similares, mas apenas o federal perdeu o cargo. Essa falta de uniformidade no trato da prescrição da infração disciplinar motivou este estudo, cujo objetivo foi descobrir como a Administração Pública brasileira trata a prescrição das sanções administrativas disciplinares aplicadas aos servidores públicos civis e qual o grau de uniformidade entre os entes estudados.

O recorte da pesquisa foi na Administração Pública da União e dos seis estados com estatutos dos servidores públicos civis anteriores à Constituição de 1988 e sem alterações significativas na parte disciplinar posteriormente: Minas Gerais (MG), Pernambuco (PE), Ceará (CE), Rio de Janeiro (RJ), Sergipe (SE) e Amazonas (AM), eleitos porque, quando publicados, não havia sequer a garantia de contraditório no PAD. São Paulo (SP) e Paraná (PR) também têm estatutos anteriores à Carta de 1988, respectivamente de 1968 e de 1970, mas atualizaram significativamente a parte disciplinar dos seus estatutos em 2003 (SP) e 2021 (PR).

A pesquisa foi qualitativa e exploratória, com técnica de documentação indireta, justificada porque a prescrição é um dos instrumentos mais importantes do ordenamento jurídico para a preservação da segurança jurídica, por isso precisa ser estudada e aprimorada em todas as áreas do

Direito. A hipótese principal era que o nível de uniformidade entre os entes pesquisados é baixo, com diferenças relevantes nas suas normatizações.

Para alcançar o objetivo deste estudo, investigou-se a prescrição da sanção administrativa disciplinar na União[4]; a ciência da autoridade que dispara a prescrição na União; o uso da prescrição penal no procedimento disciplinar da União; e a prescrição da punição disciplinar nas Administrações Públicas Estaduais, numa trilha que a partir daqui se passa a palmilhar.

1. A PRESCRIÇÃO DA SANÇÃO ADMINISTRATIVA DISCIPLINAR NA UNIÃO

No Estado de Direito, o ordenamento jurídico tem entre as suas principais funções a promoção da justiça e da segurança, e um dos instrumentos para preservação da segurança é a prescrição, formatada para que as relações jurídicas proporcionem estabilidade e confiança na sociedade. A inviolabilidade do passado é regra da própria natureza do ser humano, que tem na prescrição uma ferramenta para resguardar a segurança jurídica (Neves, 2020, p. 9).

Um dos mais clássicos princípios gerais de Direito, o da segurança jurídica, que de parelha com a ideia geral de justiça compõe o grande binômio axiológico do Direito (justiça-segurança), também é relevante no Direito Administrativo, pois a noção de segurança jurídica é intuitiva e integra um sistema que vai desde a existência das instituições garantidoras dos direitos fundamentais, como por exemplo o Poder Judiciário e a Administração Pública, até a clareza das normas jurídicas e o respeito aos acordos firmados (Aragão, 2012, p. 65-66).

A prescrição, em todos os ramos do Direito, é princípio de ordem pública que objetiva estabilizar as relações jurídicas (Cordeiro, 1997, p. 105), por isso "a prescritibilidade é a regra e a imprescritibilidade a exceção" (Pereira, 2019, p. 477), taxada de "imoral e atentatória à estabilidade das relações sociais" (Nassar, 2009, p. 3). A ilegalidade é uma doença que se cura com o tempo (prescrição), devendo ser assim porque a insegurança dos direitos seria mais dolorosa que a doença (Caetano, 2010, p. 187).

Na União, os art. 143 e 144 da Lei n. 8.112/90 dispõem que, atendidas algumas condições, a autoridade que souber de irregularidade no serviço público deverá apurá-la imediatamente, exercendo o poder disciplinar para, além de eventual punição, de matiz repressiva, inibir no corpo funcional, preventivamente, a conduta desviante, garantindo a regularidade do serviço e preservando a imagem da Administração Pública.

4 Para simplificar a redação, ao longo do texto se usará apenas "União" como sinônimo de Administração Pública da União.

Para que a pretensão punitiva da Administração Pública da União ocorra legalmente, a apuração deve se dar em lapso temporal que permita a aplicação da penalidade tempestivamente, dentro dos prazos talhados no art. 142 da Lei n. 8.112/90, sob pena de ser fulminada pela prescrição descrita nos parágrafos anteriores.

Conforme os incisos I, II e III daquele art. 142, a ação disciplinar prescreverá em cinco anos quanto às infrações puníveis com as penas expulsivas de demissão, cassação de aposentadoria ou disponibilidade e destituição de cargo em comissão; em dois anos, quanto à suspensão; e em 180 dias no tocante à advertência. Nessa raia, o § 1º daquele art. 142 prevê que o prazo prescricional "começa a correr da data em que o fato se tornou conhecido", e a instauração de sindicância ou de PAD interrompe a prescrição (§ 3º do art. 142).

O referido § 1º do art. 142 da Lei n. 8.112/90 recebe fortes críticas, porque se torna quase impossível ao servidor livrar-se da ameaça de punição (Araújo, 1994, p. 249). É inadmissível que esse dispositivo fixe o início do prazo da prescrição a partir do conhecimento do fato, pois os efeitos de um ato público ocorrem quando ele é consumado, por isso há afronta à regra da prescritibilidade, uma vez que o critério que o legislador adotou é indeterminado (Mattos, 2010, p. 248-249).

Não há lógica jurídica para justificar por que a prescrição no Direito Administrativo Sancionador não se opera como para todos os tipos de infrações, já que é muito mais amplo que o Direito Penal, podendo incidir em campos distintos como os ilícitos fiscais, econômicos, de polícia, de trânsito, urbanismo, ordem pública (Osório, 2000, p. 17) e disciplinar.

Por outro lado, é intuitiva a razão de o art. 142, § 1º, da Lei n. 8.112/90 prever o início da contagem a partir do conhecimento do fato, uma vez que, do contrário, servidores inescrupulosos poderiam se valer do seu dolo e astúcia para ocultar as irregularidades praticadas, somente permitindo a ciência das autoridades competentes, caso ocorresse, depois da prescrição (Carvalho, 2012, p. 1100).

Além de o disparo da prescrição na data do conhecimento do fato favorecer a Administração Pública, não basta que sejam notícias genéricas de irregularidades. Há de ser "notícia cuja densidade de indícios de autoria e de materialidade seja suficiente para justificar a instauração de procedimento contraditorial", pois, se a denúncia requerer a instauração de procedimento preliminar inquisitivo, investigatório, para descobrir o suposto autor e os ·contornos da materialidade, esse não dispara o prazo prescricional (Dezan, 2011, p. 475).

É insuficiente, pois, a notícia dos fatos desligados de elementos que permitam um significado ou valor; antes se exige o conhecimento das circunstâncias que levem a presumir o seu caráter ilícito (Fraga, 2011, p. 373).

É necessário que o superior hierárquico tenha ciência de indícios objetivos da prática de infração disciplinar, formulando um juízo de possibilidade da sua existência, não sendo suficientes fatos genéricos ou denúncia vaga (Sousa, 2011, p. 27).

Discorda-se desse entendimento de que somente a ciência de indícios robustos deflagra o prazo prescricional disciplinar, porque o legislador já deu uma vantagem relevante à União fixando o marco inicial da prescrição na data do conhecimento do fato, por isso exigir que o fato seja detalhado para movimentar a prescrição prejudicaria uma vez mais o servidor acusado, e sem amparo legal, pois a lei requer apenas a ciência do fato, não detalhes.

Concorda-se com o entendimento contrário apenas nos casos específicos em que só a análise detalhada dos fatos permite descobrir os indícios de irregularidade, como, por exemplo, quando numa investigação se recolhe grande volume de dados desfavoráveis a um servidor "A" e, durante a análise do material, surgem indícios da participação do servidor "B". Nesse caso, a prescrição não dispararia no mesmo momento para os dois servidores, pois só posteriormente a Administração Pública soube dos sinais de infração desfavoráveis ao servidor "B".

O disparo do prazo prescricional disciplinar na União ocorrendo apenas na data do conhecimento do fato dá margem a duas interpretações: a primeira é que o interesse público de punir um servidor que cometeu infração justifica a elasticidade desse marco inicial, pois, em regra, o infrator pratica o ato irregular doloso nas sombras e emprega as suas habilidades para que ele siga desconhecido, dificultando a ciência e a apuração.

Por outro lado, o disparo da prescrição apenas no conhecimento do fato torna o seu prazo indeterminado, permitindo apurar situações ocorridas num passado distante, ainda mais porque a instauração do PAD interrompe a prescrição. Nessa contagem, a pena de demissão, por exemplo, pode ser aplicada até 10 anos depois de o fato ser conhecido caso a Administração demore cinco anos para inaugurar o PAD e outros cinco para apurar e julgar.

Nesse contexto, um fato irregular grave ocorrido em 2005 e punível com demissão, que a União teve ciência em 2015 e instaurou o PAD em 2020, pode ser punido até 2025, 20 anos depois da ocorrência. Casos assim dificultam o trabalho apuratório da comissão de inquérito (CI) e a defesa do acusado, pois não é fácil produzir as provas de fatos tão remotos.

Com esse visual das coisas, entende-se que, apesar do interesse público de apurar e punir as infrações disciplinares para manter o serviço público em ambiente arejado e probo, os prazos prescricionais disciplinares na União precisam ser revistos, a começar pelo seu marco inicial. Outro problema nesse tema na União é que o art. 142, § 1º, da Lei n. 8.112/90, prevê que o prazo prescricional dispara na data do conhecimento do fato, mas não menciona

se tal ciência é de qualquer servidor ou de alguma autoridade específica, o que se estudará a seguir.

1.1. A ciência da autoridade que dispara o prazo prescricional na União

No subcapítulo anterior, estudou-se a prescrição da punição disciplinar na União e descobriu-se que o seu prazo inicia com o conhecimento do fato, mas como o legislador não especificou de quem deve ser essa ciência, surgem três hipóteses: de qualquer servidor, pois todos têm o dever de comunicar as irregularidades que souberem em razão do cargo; dos servidores que exercem função de chefia, com poder hierárquico sobre os demais; daqueles com competência correcional para instaurar os procedimentos disciplinares.

Caso o prazo prescricional desperte a partir da ciência de qualquer servidor, a União terá menos tempo para apurar os fatos, e nem poderá apurá-los se ele não cumprir o seu dever de comunicar. Além disso, se o servidor notificar na sua linha hierárquica, mas um dos chefes nessa cadeia atrasar o galope da notícia, ou não der seguimento, o prazo já estaria correndo sem a necessária apuração, prejudicando o interesse público.

Caso a ciência do fato a que o legislador se referiu seja a da autoridade com competência correcional, o prazo da União para apurar e punir fica maior, favorável a ela e desfavorável ao servidor acusado. Isso porque há casos em que os fatos demoram mais para chegar ao conhecimento da aludida autoridade, pois, no percurso, algum outro chefe no órgão pode entender não se tratar de tema correcional e não dar andamento à denúncia.

No seu Manual de PAD (2022, p. 315), a Controladoria-Geral da União (CGU) orienta que a Lei n. 8.112/90 trouxe uma obrigação a determinado gestor, de que ao tomar conhecimento de uma irregularidade deverá instaurar um PAD ou sindicância para apuração imediata, e trouxe de outro lado a prescrição. A referida autoridade somente pode ser aquela que tem o poder de instaurar o procedimento disciplinar, ou seja, a autoridade instauradora.

No Parecer vinculante AGU n. GQ-55 (Brasil, 1995), a Advocacia-Geral da União (AGU) demonstrou o mesmo raciocínio da CGU, orientando que a inércia da Administração só se configura com o conhecimento da infração pela autoridade competente para instaurar o PAD. Para a AGU, considerar a data da conduta como marco inicial da prescrição beneficiaria o servidor faltoso, que toma cuidados para esconder a irregularidade, manter o proveito ilícito e a impunidade.

Não é em qualquer parte da Administração Pública que se aperfeiçoa o conhecimento capaz de deflagrar a contagem do prazo prescricional, porque a perda do direito de punir recai sobre quem tem os instrumentos para agir e não age. Portanto, é certo que a prescrição se volta a quem detém a competência legal ou regimental de apurar e punir o fato, excluindo do

escopo os demais servidores e os que têm poder decisório apenas de gestão (Teixeira, 2023, p. 2192).

A prescrição das faltas exclusivamente disciplinares deve contar-se a partir do conhecimento do fato pela autoridade competente para instaurar PAD ou sindicância acerca das irregularidades (Varoto, 2007, p. 180), havendo obrigatoriedade de o ilícito chegar ao conhecimento da autoridade competente para o exercício do poder sancionador, pois o conhecimento por qualquer outra, ainda que hierarquicamente superior, ou por terceiros, não faz fluir o prazo prescricional (Abreu, 1993, p. 48).

Quem pensa em sentido contrário defende que o marco inicial da prescrição disciplinar na União é a data em que a notícia do ilícito chegou ao conhecimento da autoridade instauradora, ou da autoridade que, embora incompetente, tenha o dever de comunicar o fato à autoridade com atribuição legal de instauração do apuratório, ou de qualquer agente público da repartição, pois todos têm o dever de comunicar as irregularidades (Dezan, 2013, p. 322-323).

O Superior Tribunal de Justiça (STJ) já pacificou esse tema na Súmula n. 635 (Brasil, 2019): "os prazos prescricionais previstos no art. 142 da Lei n. 8.112/90 iniciam na data em que a autoridade competente para a abertura do procedimento administrativo toma conhecimento do fato [...]". A leitura do art. 143 da Lei n. 8.112/90 também responde à pergunta que movimentou este subcapítulo, dispondo que a autoridade que tiver ciência de irregularidade deve promover a sua apuração imediata. Essa autoridade só pode ser a que tem competência disciplinar, do contrário a instauração do procedimento seria ilegal, praticada por servidor incompetente para o ato.

Ainda no que se refere à prescrição da punição disciplinar na União, há outro problema que verte do art. 142, § 2º, da Lei n. 8.112/90, ao dispor que "os prazos de prescrição previstos na lei penal se aplicam às infrações disciplinares capituladas também como crime". Todavia, como a autoridade administrativa é incompetente para manifestar-se em assuntos de timbre penal, não se sabe se basta haver investigação policial, denúncia do Ministério Público ou ação penal já instaurada, o que se investigará a seguir.

1.2. O uso da prescrição penal no procedimento administrativo disciplinar da União

Há condutas que ao mesmo tempo são infrações administrativas e penais, como por exemplo quando um agente da Polícia Federal (PF) em exercício na fronteira do país facilita a prática de contrabando ou descaminho. Teoricamente, com esse ato ele praticou a proibição de valer-se do cargo para lograr proveito pessoal ou de outrem (art. 117, IX, da Lei n. 8.112/90) e o crime de facilitação de contrabando ou descaminho (art. 318 do Código

Penal). Nesses casos, o art. 142, § 2º, da Lei n. 8.112/90, dispõe que se deve utilizar no PAD o prazo prescricional da esfera penal.

O referido dispositivo gera um problema, pois não dá sinal de qual seria a condição para utilizar a prescrição penal na esfera administrativa, abrindo espaço para quatro hipóteses: a mais conservadora, da necessidade de ação penal em curso; a existência de investigação policial em andamento; a apresentação de denúncia pelo Ministério Público (MP); e a menos conservadora, da desnecessidade de medidas penais em tramitação, bastando o entendimento da Administração Pública de que a aparente infração disciplinar também é crime (Vicente, 2016, p. 74).

A pacificação dessa questão é importante, porque o cômputo equivocado da prescrição pode punir servidores indevidamente por infrações já prescritas ou, por outra, deixar infratores impunes. Nesse rumo, é grande a diferença entre os mencionados prazos: enquanto na esfera administrativa resumem-se a cinco anos para as penalidades expulsivas, dois anos para a suspensão e 180 dias para a advertência, na seara penal regulam-se pelos art. 109 e 110 do Código Penal (CP).

Num primeiro vistaço, os prazos prescricionais da esfera penal parecem dar mais tempo à Administração Pública, mas eles são mais elásticos apenas nos crimes mais graves, do contrário favorecem o servidor acusado no PAD. Assim, se a infração disciplinar é também crime de corrupção, o prazo para a demissão em regra será maior do que cinco anos, enquanto não julgado o processo criminal. Mas, se julgado e aplicada pena com prazo prescricional penal inferior a cinco anos, a prescrição para a demissão também será menor (Madeira, 2008, p. 169).

Foi o que ocorreu com um agente da Polícia Federal (APF) que cometeu infração disciplinar capitulada também como crime e se beneficiou da prescrição, julgada no STJ no Mato Grosso do Sul (MS) n. 14.138/DF (Brasil, 2011). O APF recorreu ao STJ para revisar a sua demissão administrativa, que enquadrou a conduta em improbidade (art. 132, IV, da Lei n. 8.112/90) e em crime contra os costumes e contra o patrimônio que, por sua natureza e configuração, são considerados como infamantes e incompatíveis com o exercício da função policial (art. 48, I, da Lei n. 4.878/65).

Os fatos motivadores do PAD chegaram ao conhecimento da PF por intermédio de ofício da Vara de Execuções Criminais do Tribunal de Justiça do RJ, datado de 17/5/2005, noticiando que o APF fora condenado na esfera penal fluminense a oito meses de reclusão e seis dias de multa, substituídos por prestação de serviços à comunidade, pela prática do crime de estelionato (art. 171, § 2º, do CP), na modalidade de fraude para o recebimento do valor de seguro, porque ele comunicou falsamente o furto de um veículo seu para obter indenização indevida.

Ciente dos fatos, a PF instaurou o PAD em 6/6/2006, e o resultado foi a mencionada demissão, publicada em 1º/12/2008. Ocorre que, como o fato também se caracterizava como crime, a prescrição a ser aplicada era a da esfera penal, de dois anos na época, e não a administrativa, de cinco anos, ambas acrescidas dos 140 dias da tramitação do PAD.

Para que a demissão fosse legal e produzisse efeitos, deveria ter ocorrido até o dia 23/10/2008, mas ocorreu somente no dia 1º/12/2008 (38 dias depois), com a punição já corroída pela prescrição penal; por isso, o STJ anulou a penalidade e reintegrou o APF. Caso o prazo prescricional fosse o administrativo, a PF teria cerca de mais três anos para aplicar a demissão.

Caso similar ocorreu quando o STJ julgou, em 10/12/2014, o MS n. 21.045/DF (Brasil, 2014), anulando a penalidade aplicada a servidor da Superintendência de Seguros Privados (Susep), porque na esfera penal ele foi condenado à detenção de seis meses, o que resultava num prazo prescricional de três anos, a ser utilizado também no PAD que teve o mesmo objeto.

Como a União consumiu o prazo estatutário para demiti-lo (cinco anos), o STJ anulou a Portaria punitiva, porque o direito de penalizar estava prescrito. Portanto, os casos ocorridos na PF e na Susep comprovam que nem sempre o uso da prescrição da esfera penal privilegia a inércia estatal, porque nessas duas ocasiões os beneficiados foram os servidores.

Para que casos como os citados não se repitam, é importante definir qual a premissa para aplicar no PAD os prazos penais. Nessa raia, quem defende a necessidade de recebimento da denúncia na esfera penal argumenta ser insuficiente somente o seu oferecimento, carecendo-se, também, da acolhida pelo Juízo iniciando o processo, pelas mesmas condutas, na sede criminal (Dezan, 2013, p. 326). Não havendo ação penal instaurada, ou se nela o servidor for absolvido, somente é possível usar o prazo prescricional administrativo (Lessa, 2011, p. 270).

Um degrau de exigência abaixo para utilizar a prescrição penal no procedimento disciplinar da União, defende-se que nos casos de ilícito funcional capitulado também como crime a prescrição somente observará os prazos da lei penal se a conduta criminosa estiver em apuração na esfera penal, do contrário conservam-se os prazos administrativos (Couto, 2014, p. 127). Entende-se que a apuração a que o autor se refere seja o inquérito policial.

Há quem requeira mais rigor para usar os prazos da prescrição penal no procedimento disciplinar, alegando que o critério do recebimento da denúncia é falho, pois a redação do art. 142, § 2º, da Lei n. 8.112/90 menciona "capitulação como crime", que somente ocorrerá quando prolatada a sentença judicial penal. Por isso, equivoca-se quem admite a projeção da prescrição penal na esfera administrativa a partir do simples despacho do juiz recebendo a denúncia, pois esse juízo revela apenas plausibilidade condenatória (Costa, 2008, p. 330).

Já os que defendem a autonomia administrativa para decidir sobre a aplicação da prescrição penal no PAD argumentam que a Administração Pública pode reconhecer a ocorrência da prescrição da pena das infrações disciplinares tipificadas também como crime, independentemente de pronunciamento prévio do Judiciário (Varoto, 2007, p. 168).

A qualificação dos fatos disciplinarmente relevantes como crime, feita pela Administração para apreciar a respectiva prescrição, insere-se no âmbito das suas competências próprias, não constituindo usurpação de poder dos tribunais, que mantêm as suas competências de apuração e enquadramento criminal dos mesmos fatos (Henriques, 2007, p. 78).

A CGU tinha a referida posição serenada no seu Enunciado CGU/CCC n. 5/2011 (Brasil, 2011): "Para aplicação de prazo prescricional, nos moldes do § 2º do art. 142 da Lei n. 8.112/90, não é necessário o início da persecução penal". Porém, a CGU o cancelou, por meio da Portaria n. 1.598/2019, porque a AGU mostrou posição contrária no seu Parecer AM – 2/2019 (Brasil, 2019), sustentando que o prazo prescricional penal somente se aplica às infrações disciplinares caso haja apuração criminal em curso nas instâncias competentes.

Ocorre que a AGU reviu o seu posicionamento no Parecer vinculante n. JL-06/2020 (Brasil, 2020), escorada no princípio da independência entre as instâncias, passando a entender que a aplicação do § 2º do art. 142 da Lei n. 8.112/90 prescinde da existência de inquérito policial ou ação penal, de forma que a capitulação da infração disciplinar também como crime pela Administração é suficiente para amparar o uso dos prazos prescricionais da esfera penal.

Depois daquele Parecer AGU n. JL-06/2020, a CGU não voltou a publicar Enunciado sobre o tema, mas seguiu a orientação da AGU, registrando-a no seu Manual de PAD (2022, p. 319) nos seguintes termos: a Administração Pública tem independência para aplicar a prescrição penal nos procedimentos disciplinares quando entender que a infração administrativa também é crime. A mudança de posição da AGU e as posições doutrinárias divergentes sobre esse tema mostram como ele é controverso, por isso mereceu espaço neste estudo.

O Supremo Tribunal Federal (STF) e o STJ também oscilaram os seus posicionamentos nesse tema, mas percebem-se diferenças entre as linhas do STF e do STJ. Apesar de várias vezes motivado a se manifestar sobre a aplicação do § 2º do art. 142 da Lei n. 8.112/90, são poucos os acórdãos do STF sobre a necessidade ou não de algum grau de cognição penal para aplicar aquele dispositivo.

Nos poucos julgamentos em que enfrentou o assunto, o STF tendeu a usar o princípio da independência entre as instâncias penal e administrativa para julgar desnecessária a manifestação da esfera criminal. De modo geral, inicialmente o STF se manifestou pela dispensabilidade de ação penal,

mas sem se manifestar sobre a necessidade de inquérito policial. Por fim, no RMS n. 35.383/DF (Brasil, 2019), o STF decidiu que é irrelevante a cognição da esfera penal para que a Administração se convença de usar o prazo prescricional do crime.

Já o STJ, motivado mais vezes a se manifestar sobre a questão, entendeu, por longo período, que a similaridade entre a infração administrativa e o tipo penal era insuficiente para usar o prazo prescricional do crime, devendo existir alguma manifestação da esfera criminal para tal fim. Entretanto, havia divergência sobre o nível de cognição penal necessário, com alguns acórdãos exigindo apenas o inquérito policial e outros o processo penal instaurado.

A divergência foi encerrada no MS n. 20.857-DF (Brasil, 2019), com a Corte firmando entendimento diverso do que adotou por longo tempo, julgando o caso na mesma linha do STF, ou seja, da irrelevância de cognição na instância penal para incidir o § 2º do art. 142 da Lei n. 8.112/90 e a Administração Pública usar os prazos prescricionais penais nos seus PADs.

Discorda-se do referido entendimento, que deixa ao critério da Administração a avaliação sobre a infração disciplinar capitular-se também como crime. Isso porque, o aludido dispositivo se refere aos crimes contra a Administração Pública, definidos nos artigos 312 a 326 do CP e em algumas normas legais esparsas, sendo nesses casos que se devem aplicar os prazos prescricionais penais no procedimento administrativo disciplinar (Sousa, 2011, p. 107).

O crime contra a Administração Pública é infração prevista no art. 132, I, da Lei n. 8.112/90, e, conforme mencionado, se refere aos crimes dos art. 312 a 326 do CP e algumas leis esparsas. Ocorre que a própria Administração admite que, para enquadrar a infração funcional naquele dispositivo, deve-se aguardar o trânsito em julgado da sentença penal, conforme o Parecer AGU n. GQ-124 (Brasil, 1997), vinculante: "[...] a demissão, com fundamento no inciso I do art. 132, deve ser precedida de decisão judicial transitada em julgado".

Assim, a Administração carece de competência para usar os conceitos de crime contra a Administração Pública, a fim de instaurar e de concluir procedimentos disciplinares fundados no art. 132, I, da Lei n. 8.112/90, sem prévia e definitiva decisão do juízo criminal competente (Dezan, 2012, p. 212). Por isso, só pode haver uma sanção de demissão fundamentada naquele dispositivo após o trânsito em julgado de sentença penal condenatória (Mattos, 2010, p. 477).

Como a Administração Pública não tem competência legal para se manifestar sobre os crimes que os servidores cometem contra ela, também lhe falta condição para decidir com independência sobre o uso do prazo prescricional daqueles crimes nos seus PADs, necessitando de manifestação prévia do Juízo penal. Por isso, entende-se que para usar os

prazos prescricionais penais na esfera administrativa disciplinar deve haver ação penal instaurada, pois nesse momento a autoridade judicial competente já se convenceu de que há indícios de crime.

O próprio texto estatutário sinaliza para o referido entendimento, pois o art. 142, § 2º, da Lei n. 8.112/90, prevê que "os prazos de prescrição previstos na lei penal se aplicam às infrações disciplinares capituladas também como crime". Capitular significa "classificar um fato do ponto de vista penal, ou seja, definir o tipo em que se enquadra" (Vade Mecum Brasil, 2023). Só o Juízo criminal tem competência para fazer esse enquadramento, portanto é a sua manifestação quando aceita a ação penal que autoriza a Administração a usar os prazos prescricionais penais nos seus PADs.

Até aqui se estudou a prescrição da sanção administrativa disciplinar na Administração Pública da União, as controvérsias no marco inicial da contagem do prazo e no uso da prescrição penal nos procedimentos disciplinares. A partir daqui se estudarão os mesmos aspectos nas Administrações Públicas Estaduais.

2. A PRESCRIÇÃO DA PUNIÇÃO DISCIPLINAR NAS ADMINISTRAÇÕES PÚBLICAS ESTADUAIS

Depois de entender como a União trata a prescrição da penalidade das infrações disciplinares dos seus servidores, aqui se estudará como os estados lidam com esse assunto, com recorte naqueles com Estatuto anterior à Constituição de 1988 e que não alteraram as suas seções disciplinares de forma significativa posteriormente: MG, PE, CE, RJ, SE e AM.

Iniciando por MG, o art. 258 do seu Estatuto dos servidores públicos civis (Lei n. 869/52) prevê que "as penas de repreensão, multa e suspensão prescrevem no prazo de dois anos e a de demissão, por abandono do cargo, no prazo de quatro anos". Aí inicia a falta de uniformidade com a União nesse tema, pois enquanto nesta a advertência prescreve em 180 dias, a suspensão em dois anos e a demissão em cinco anos, em MG a repreensão, a multa e a suspensão prescrevem todas em dois anos, e a demissão por abandono de cargo em quatro anos.

O Estatuto mineiro não prevê o prazo prescricional das demais penalidades expulsivas (demissão e cassação de aposentadoria), apenas do abandono de cargo (quatro anos). Por isso, no Parecer AGE n. 15.616/2016 (MG, 2016), a Advocacia-Geral de MG (AGE-MG) entendeu e orientou que a prescrição daquelas penalidades ocorre em cinco anos, escorando-se no Decreto nacional n. 20.910/32, que regula a prescrição quinquenal para a Administração Pública.

Entende-se que a AGE-MG andou bem e fez a correta leitura ao fixar em cinco anos o prazo prescricional das demais penalidades expulsivas,

porque além da correta analogia com o referido Decreto nacional, guarda uniformidade com o prazo da prescrição na União e na maioria dos estados que serão investigados adiante.

Melhoraria se MG tornasse o referido prazo estatutário, como é na União e noutros estados, haja vista a relevância da prescrição nas relações jurídicas, funcionando como imperativo de ordem pública imprescindível à harmonia das relações sociais, ligada à segurança jurídica e à noção de dignidade humana (Nascimento, 2019, p. 225).

Sobre o início da contagem do prazo prescricional, enquanto o Estatuto federal prevê que ocorrerá "*na data em que o fato se tornou conhecido*" (art. 142, § 1º, da Lei n. 8.112/90), mas sem esclarecer de quem deve ser a ciência, conforme se estudou anteriormente, o Estatuto mineiro é totalmente omisso quanto ao disparo da prescrição disciplinar.

Diante da omissão legislativa, a Controladoria-Geral do Estado (CGE-MG) orienta, no seu Manual de PAD (2023, p. 138 e 140), que a contagem do prazo prescricional inicia na data do conhecimento do fato pela autoridade competente para instaurar o PAD. Conforme o Manual, esse entendimento se consolidou na Nota Técnica CGE n. 06/2015 e está alinhado com a posição que o STJ veio a adotar só em 2019, na sua Súmula n. 635. Portanto, nesse aspecto, a interpretação mineira é uniforme com a federal e ambas carecem de previsão legal.

No tocante ao uso dos prazos prescricionais penais nos procedimentos disciplinares, o Estatuto mineiro também é silencioso, quebrando, uma vez mais, a uniformidade com a União, que tem previsão estatutária dessa medida. Inexistindo autorização legal, presumia-se que em MG não se usavam os prazos da lei penal no PAD, mas não é assim, porque o Parecer AGE-MG n. 16.114/2019 (Minas Geral, 2019) autoriza o que o Estatuto não autorizou.

O próprio Parecer menciona, no seu item 36, que não há previsão legal a respeito do tema, tratando-se de construção hermenêutica amparada na legislação federal: "[...] considerando que a legislação estadual não cuida do assunto (de modo que até mesmo a utilização dos prazos prescricionais previstos na lei penal é uma construção, a partir da legislação federal) [...]".

Conforme estudado anteriormente, na União o Estatuto é vago sobre o uso da prescrição penal no PAD, não informando se há necessidade de alguma cognição na esfera penal. Atualmente, conforme estudado, a União adota o entendimento do STJ de que ela é independente para usar o referido prazo quando entender que a infração disciplinar também é crime. Nesse aspecto, há mais uma diferença relevante prejudicando a uniformidade entre a União e MG.

A diferença se refere à forma de contagem do prazo prescricional penal a ser adotado, pois o Manual de PAD da CGE-MG (2023, p. 148) orienta que "há que se observar o instituto como um todo e não apenas os prazos

previstos no art. 109, do CP", respeitando-se, assim, os marcos iniciais e demais previsões. Já na União, o Manual de PAD da AGU (2019, p. 134) vai noutro rumo, de que "a forma de contagem do prazo prescricional no PAD não se altera, havendo interferência apenas quanto ao prazo de prescrição". A mesma ideia consta no Manual de PAD da CGU (2022, p. 328).

A divergência de interpretação entre MG e a União faz muita diferença, porque se adotar todas as regras dos prazos prescricionais penais, o marco inicial será a ocorrência do fato, e não o conhecimento do fato pela autoridade correcional. A AGU, que defende os interesses da União, sustenta que só os prazos do art. 109 do CP sejam aplicados, mantendo todo o resto do regramento conforme o Estatuto.

Passando à Administração Pública de PE, o primeiro aspecto que desponta sem uniformidade com MG e a União é o prazo prescricional da penalidade de repreensão, que segundo o art. 209, I, da Lei n. 6.123/68 (Estatuto) é de um ano, enquanto em MG esse prazo é de dois anos e na União é de 180 dias para a punição equivalente de advertência.

Os prazos citados demonstram que MG tem quatro vezes mais tempo para aplicar a punição de repreensão do que a União e o dobro do tempo de PE, deixando os servidores federais em vantagem em relação aos demais, pois têm mais chances de se beneficiarem da prescrição dessa punição, que ocorre em apenas 180 dias.

Outro aspecto sem uniformidade entre PE, MG e a União se refere ao início da contagem do prazo prescricional, porque nessas duas o disparo ocorre na data do conhecimento do fato pela autoridade correcional, enquanto PE segue o ritmo da esfera penal, começando a contabilizar a prescrição na data da ocorrência do fato (§ 2º do art. 209 do Estatuto). Isso coloca os servidores de PE em vantagem em relação aos federais e aos mineiros, pois, com a prescrição iniciando na data da ocorrência do fato as chances de não serem punidos aumentam.

Entende-se que o legislador pernambucano andou bem ao prever o início do prazo da prescrição disciplinar claramente, o que não ocorreu no Estatuto federal, que fixou o começo da contagem no dia em que o fato se tornou conhecido, mas sem mencionar ao conhecimento de quem se referia. Pior ainda andou o parlamentar mineiro, que sequer se ocupou dessa questão, forçando a AGE-MG a construir uma interpretação a respeito.

O parlamentar pernambucano também andou bem ao fixar o início do prazo prescricional disciplinar na data da ocorrência do fato, pois há fortes críticas ao marco inicial só a partir do seu conhecimento, adotado na União, e em MG pela construção da AGE-MG. Isso porque ele fere o próprio princípio da prescrição, que é possibilitar a segurança jurídica e a paz social, proibindo-se a eternização de acusações e de PADs (Mattos, 2010, p. 254).

O Estado não pode ter a possibilidade de punir alguém eternamente, devendo haver um limitador para que isso não ocorra e se limite a um prazo para penalizar, fora do qual perderá o direito (Busato; Mendes, 2009, p. 69). É essa possibilidade de eternização que ocorre quando se fixa o início do prazo prescricional na data do conhecimento do fato, que, sendo um momento indeterminado, dá ao Estado um poder indefinido no tempo para punir o servidor.

Por outro lado, fixando o início da prescrição na ciência do fato, como fizeram os legisladores federal e mineiro, tenta-se evitar a impunidade de condutas praticadas ocultamente, alheias ao conhecimento da Administração, por isso não seria razoável lhe acusar de inércia para apurar e punir infrações disciplinares que sequer sabia que ocorreram (Silva, 2005).

A situação de ignorância da Administração sobre a conduta irregular é similar ao que ocorre na esfera penal com os crimes ocultos, escondidos nos Registros Públicos, como a bigamia e a falsificação ou alteração de assentamento do registro civil, nos quais a prescrição inicia no dia da ciência do fato, conforme o art. 111, IV, do CP (Cretella Júnior, 1981, p. 11).

O legislador pernambucano foi diligente uma terceira vez no tema da prescrição da punição disciplinar, porque previu no art. 209, § 1º, do Estatuto, que "os prazos de prescrição previstos na lei penal se aplicam às infrações disciplinares capituladas também como crime, independentemente de instauração de inquérito policial ou do ajuizamento da ação penal".

Considera-se que houve diligência na elaboração do dispositivo, porque previu que o uso do prazo prescricional penal se aplica nos PADs independentemente de procedimentos na esfera penal. Isso evita o debate que se apresentou em subcapítulo próprio anteriormente, ao tratar do tema no terreno federal, pois o seu parlamentar foi vago no respectivo dispositivo, sem especificar se havia necessidade de cognição da esfera criminal para uso dos aludidos prazos.

Enquanto na Administração Pública mineira não há sequer previsão legal para usar os prazos prescricionais penais no PAD, usando-os a partir de construção teórica da AGE-MG, e na União há dispositivo vago que mereceu debate na doutrina e nos tribunais para serenar, em Pernambuco há previsão legal clara sobre a questão. Isso demonstra mais um tema com falta de uniformidade legislativa entre aqueles três entes, que demanda um esforço dos outros dois Poderes para preencherem as lacunas e uniformizarem os procedimentos.

O dispositivo pernambucano, sobre o uso da prescrição penal no PAD independe de procedimento penal em curso, não estava presente no Estatuto original (Lei n. 6.123/68); foi incluído no caderno estatutário por meio da Lei Complementar n. 316/2015. O texto original era vago como o do Estatuto federal, dispondo apenas que "a falta também prevista como

crime prescreverá juntamente com este". Alterações estatutárias como as de PE neste tema deveriam ocorrer também em MG e na União.

Migrando para o estudo da prescrição da punição disciplinar no CE, o art. 182 da Lei n. 9.826/74 (Estatuto dos servidores públicos civis) dispõe que "o direito ao exercício do poder disciplinar prescreve passados cinco anos da data em que o ilícito tiver ocorrido", alcançando dois aspectos relevantes do tema, que merecem análise individual.

A primeira parte do dispositivo prevê que o poder disciplinar da Administração Pública cearense prescreve em cinco anos para todas as penalidades, não se uniformizando com PE, MG e a União, que têm prescrições distintas e escalonadas de acordo com a gravidade da pena, reservando os maiores prazos de caducidade para as punições mais graves (expulsivas) e os menores para a repreensão/advertência.

A prescrição uniforme com prazo de cinco anos para todas as penalidades tem a vantagem, para a Administração, de um intervalo maior para aplicar as penas leves de repreensão/advertência quando comparado aos dois anos em MG, um ano em PE e, principalmente, aos breves 180 dias da União, que sempre dificultaram a aplicação daquela punição leve, devido ao seu curto prazo prescricional (Diniz, 2014, p. 645).

Por outro lado, não é razoável que o prazo para apurar uma infração de menor potencial ofensivo, punível com repreensão/advertência, seja o mesmo que para investigar uma conduta gravíssima, apenada com expulsão. No Direito, o princípio da razoabilidade emana diretamente das ideias de justiça, equidade, bom senso, justa medida, proibição de excesso, direito justo e valores afins, que precedem e condicionam a positivação jurídica (Coelho, 2002, p. 163).

Entende-se que não há bom senso, justa medida e equidade, ou seja, razoabilidade, na fixação de prazo idêntico de cinco anos para apurar e punir as infrações leves e as gravíssimas, pois, em regra, essas exigem um esforço probatório maior da Administração Pública. Sabendo que pode perder seu cargo, por praticar irregularidade gravíssima, o servidor emprega todos os recursos que dispõe no inquérito, com defesas técnicas qualificadas que demandam um maior diálogo processual e, consequentemente, mais tempo para esclarecer os fatos.

A segunda parte do art. 182 do Estatuto cearense refere-se ao marco inicial da contagem do prazo prescricional, fixado na data da ocorrência do fato, uniformizado com PE, que também fez essa opção, mas destoante de MG e da União, que definiram o disparo da prescrição na data em que o fato se tornou conhecido, dando mais tempo à Administração para apurar e punir as infrações disciplinares dos seus servidores, que são beneficiados em relação aos seus colegas pernambucanos e cearenses.

O parágrafo único do art. 182 do Estatuto cearense traz um comando inexistente em MG, PE e na União: "são imprescritíveis o ilícito de abandono de cargo e a respectiva sanção". Dispositivos com esse timbre são fortemente criticados, pois é inadmissível oferecer o benefício da eternidade ao titular do direito que se conduz com inércia. A ele se opõe o princípio da segurança jurídica e o da estabilidade das relações jurídicas (Carvalho Filho, 2012, p. 107).

Um princípio geral de Direito prevê a prescritibilidade de todas as ações, das penas e punições, excetuando-se somente hipóteses especialíssimas, regidas por normas expressas e excepcionais (Vidigal, 1995, p. 299), o que não é o caso de um Estatuto de servidores. Desde o dessuetudo romano ocorre a perda de direitos concretos como resultado do não uso prolongado (Jhering, 1999, p. 44), convertendo a prescrição num poderoso instituto voltado à proteção da estabilidade e da segurança jurídica (Mello, 2013, p. 172).

A relevância da prescrição como instrumento de estabilização das relações jurídicas demonstra que o legislador cearense andou mal ao determinar a imprescritibilidade da punição para o abandono de cargo, marcando com um traço autoritário o Estatuto, próprio da época em que foi elaborado (1974). Assim, os servidores cearenses receberam tratamento não isonômico e desvantajoso em relação aos pernambucanos e federais, que contam com a prescrição da referida infração no prazo de cinco anos, e aos mineiros, no prazo de quatro anos.

O último aspecto a abordar sobre a prescrição na Administração Pública cearense, é que seu Estatuto não prevê o uso do prazo prescricional penal no PAD quando as infrações também se capitularem como crime. Essa ausência marca a falta de uniformidade com a Administração mineira, pernambucana e federal, pois todas usam o referido instrumento, embora em MG ele não tenha previsão legal, sendo uma construção hermenêutica da AGE-MG.

É interessante notar que embora o Estatuto cearense não disponha sobre o uso da prescrição penal nos procedimentos disciplinares, no Estatuto dos seus policiais civis (Lei n. 12.124/93) há essa previsão, no art. 112, IV: extingue-se a punibilidade da transgressão disciplinar prevista em lei como infração penal, no mesmo prazo em que se extinguem a punibilidade desta, pela prescrição, desde que não inferior a cinco anos.

Para descartar a possibilidade de haver alguma construção hermenêutica na Administração Pública cearense (não encontrada ao pesquisar), como há em MG, autorizando o uso da prescrição penal nos seus procedimentos disciplinares, consultou-se a Procuradoria-Geral do Estado (PGE-CE), e o procurador-chefe do Setor de PAD respondeu que "não usamos a prescrição penal nos ilícitos de servidores civis (com exceção dos policiais) pois entendemos vedada a analogia ou interpretação analógica *in malam parte*".

Além da referida diferença de tratamento entre os servidores policiais e os demais do quadro geral cearense, o Estatuto daqueles prevê o escalonamento do prazo prescricional em dois anos para a repreensão, quatro anos para a suspensão e cinco anos para as penas expulsivas, diferente dos cinco anos aplicáveis a todas as punições para os demais servidores. Portanto, não há uniformidade nem para o conjunto de servidores cearenses, e menos ainda quando se compara com os mineiros, os pernambucanos e os federais.

Migrando da Administração Pública do CE para a do RJ, o primeiro aspecto sem uniformidade entre elas é que nesta a advertência e a suspensão prescrevem no mesmo prazo de dois anos (art. 57, I, do Decreto-Lei n. 220/75 - Estatuto), enquanto naquela escoa em cinco anos. São prazos sem uniformidade, também, com PE, onde a advertência prescreve em um ano, e com a União, que perde seu poder de aplicar essa punição em 180 dias.

Os dois anos para advertir os servidores no RJ é um prazo intermediário entre os breves 180 dias que dispõe a União e os longos cinco anos à disposição do CE. A crítica que se fez sobre o prazo idêntico de cinco anos para punir a advertência, a suspensão e a demissão no CE se aplicam aqui nos mesmos dois anos para o RJ aplicar a advertência e a suspensão, pois entende-se que o prazo prescricional deve ser diretamente proporcional à gravidade da pena, dando à Administração mais tempo para apurar os fatos mais graves.

Trata-se de um raciocínio lógico, pois as penas mais severas são reservadas às infrações mais graves que, em regra, exigem mais tempo para serem esclarecidas, a exemplo do que ocorre na esfera penal, em que crimes cada vez mais complexos demandam maior esforço estatal para investigar e punir, por isso que a prescrição penal é calculada proporcionalmente ao tempo da pena prevista para o crime, ou à efetivamente aplicada.

O art. 57, § 2º, do Estatuto fluminense, prevê que "o curso da prescrição começa a fluir da data do evento punível disciplinarmente, ou do seu conhecimento, e interrompe-se pela abertura de inquérito administrativo". Portanto, o marco inicial do prazo prescricional no RJ não está uniforme com nenhum dos entes estudados até aqui, porque PE e CE fixaram os seus marcos na data da ocorrência do fato, enquanto MG e a União no dia do seu conhecimento.

Ao prever que a prescrição disciplinar dispara tanto na data da ocorrência do fato quanto na do seu conhecimento, o RJ mesclou os marcos iniciais usados em MG, PE, CE e a União. Considerando que a ciência da Administração Pública sempre ocorrerá depois da ocorrência do fato, não se vê utilidade na primeira parte do dispositivo, que autoriza o início da contagem também na data em que o servidor praticou a infração.

Quanto ao uso dos prazos prescricionais penais nos procedimentos disciplinares, o art. 57, § 1º, do Estatuto fluminense, dispõe que "a falta também prevista como crime na lei penal prescreverá juntamente com este",

uniforme com o Estatuto federal, que conta com dispositivo similar e não esclarece quais as condições para empregá-lo. Conforma-se, também, com o Estatuto pernambucano, com a diferença que nesse o parlamentar foi mais diligente e previu a desnecessidade de procedimento penal em curso para usar os prazos daquela esfera no PAD.

Noutra raia, a autorização legal fluminense para usar a prescrição penal no PAD não está uniforme com o CE, que não prevê essa possibilidade no seu Estatuto. Também não se uniformiza com MG que, igualmente, não legislou sobre a questão, contando apenas com uma construção hermenêutica da AGE-MG autorizando a medida. Portanto, CE e MG deveriam incluir nos seus estatutos um dispositivo sobre o uso da prescrição penal, enquanto a União e o RJ deveriam esclarecer pela mesma via legislativa as condições para utilizá-lo.

Após estudar a prescrição da punição disciplinar no RJ, passa-se à de SE, que em alguns aspectos não está uniforme com nenhum dos cinco entes investigados até aqui, pois, de acordo com o art. 269, II, da Lei n. 2.148/77 (Estatuto), a perda do direito de punir com demissão e com destituição de função ocorre em apenas dois anos, quando em MG, PE, CE, RJ e na União o prazo é de cinco anos.

É uma diferença de prazo relevante, que deixa SE com menos da metade do tempo (40%) que os demais entes estudados para aplicar as referidas punições. Essa desvantagem para a Administração sergipana é uma vantagem significativa para os seus servidores em relação aos colegas dos outros estados e da União, pois são muito maiores as chances daqueles (sergipanos) verem as referidas penas expulsivas consumidas pela prescrição.

As chances de os servidores sergipanos escaparem da demissão e da destituição de função são maiores em dois aspectos: primeiro, pelo simples fato de a Administração ter apenas dois anos para punir, que nem sempre são suficientes para esclarecer casos complexos. Segundo, porque esse prazo força a Administração a conduzir o PAD com mais celeridade, aumentando as chances de erros relacionados ao desrespeito dos direitos ao contraditório e à ampla defesa dos acusados, que tombam o PAD no Judiciário.

Quando se compara o prazo prescricional sergipano para aplicar a demissão (dois anos), com o prazo cearense para punir com advertência (cinco anos), à ausência de uniformidade soma-se a falta de razoabilidade, pois somente pode ser considerado razoável "o que seja conforme à razão, supondo equilíbrio, moderação e harmonia [...]" (Barroso, 1996, p. 204). Não há equilíbrio e harmonia quando uma Administração Pública tem apenas dois anos para aplicar uma pena capital (SE) enquanto outra tem longos cinco anos para aplicar advertência (CE).

O art. 269, § 1º, do Estatuto sergipano, prevê que "a falta também configurada como crime na legislação penal, prescreverá juntamente

com este", mostrando-se uniforme com a União e com o RJ, todos sem esclarecer qual a condição para usar aquele prazo no PAD. Todavia, não está uniforme com PE, que tem disposição estatutária sobre a desnecessidade de procedimento criminal instaurado para usar o prazo penal, nem com MG, que usa os prazos prescricionais da esfera penal no PAD com fundamento apenas em Parecer da AGE-MG.

Outro dispositivo do Estatuto sergipano que está uniforme com o fluminense, e ausente nos demais entes estudados, é sobre o marco inicial do prazo prescricional disciplinar ser na data da ocorrência do fato, ou quando a Administração Pública toma conhecimento dele (art. 269, § 3º, do Estatuto sergipano).

Conforme já se comentou acerca desse prazo no RJ, a primeira parte do comando legal é despropositada, porque a Administração sempre terá conhecimento do fato depois que ele ocorreu e usará a data da ciência porque lhe dá mais tempo para apurar o ocorrido. Porém, o dispositivo com essa abertura dá espaço para que a Administração Pública beneficie um aliado, ou prejudique um adversário, escolhendo o marco inicial que mais convenha à ocasião.

A última Administração Pública estudada é a do AM, que não tem uniformidade com as demais quanto à prescrição disciplinar, pois o art. 168, I, da Lei n. 1.762/86, prevê que a infração sujeita à pena de repreensão prescreverá em dois meses, prazo muito inferior ao do CE (cinco anos), MG (dois anos), RJ (dois anos), PE (um ano), SE (um ano) e União (180 dias).

Apesar da diferença de prazo para punir a repreensão ser enorme entre o AM (dois meses) e o CE (cinco anos), deve-se levar em consideração que neste o prazo prescricional dispara na data da ocorrência do fato, enquanto naquele "a prescrição começa a contar da data em que a autoridade tomar conhecimento da existência da falta" (art. 169 do Estatuto). Porém, a diferença continua grande quando se compara o pequeno prazo amazonense de dois meses com os dois anos de MG, onde o prazo também inicia na data do conhecimento do fato.

Por esse visual das coisas, o início do prazo prescricional no AM está uniforme com o de MG e da União, que ocorrem na data do conhecimento do fato, embora o mineiro não tenha previsão estatutária, amparando-se apenas em Nota Técnica da CGE-MG. Todavia, falta uniformidade com PE e CE, que disparam seus prazos prescricionais na data da ocorrência do fato, desalinhando-se, também, do RJ e de SE, que aceitam tanto a data da ocorrência do fato, quanto a do seu conhecimento para iniciarem a contagem.

Quanto ao uso dos prazos prescricionais penais nos procedimentos disciplinares, o parágrafo único do art. 168 do Estatuto amazonense prevê que "a falta prevista em Lei Penal como crime, prescreverá juntamente com ele". Portanto, trata-se de dispositivo uniformizado com os Estatutos

sergipano, fluminense e federal, mas destoado do Estatuto cearense, que não tem dispositivo similar, e do mineiro, que também não conta com comando desse timbre, aplicando-se a regra com fundamento apenas em Parecer da AGE-MG.

Por todos os ângulos que se mira, há falta de uniformidade em muitos aspectos no tema da prescrição da punibilidade entre as Administrações Públicas estudadas, com destaque para os prazos prescricionais propriamente ditos, o marco inicial e o uso da prescrição penal nos procedimentos disciplinares, chegando-se ao ponto de haver falta de uniformidade até internamente no mesmo ente, como no caso do CE, que adota prazos e regras diferentes para os servidores policiais civis em relação aos demais servidores.

A multicitada falta de uniformidade pode ser enfrentada e superada com a edição de uma lei geral nacional para o sistema correcional disciplinar brasileiro, que alinharia a prescrição da infração administrativa disciplinar em todos os entes, entre outros institutos caros ao aludido sistema, além de trazer mais coerência e unidade, marcas dos sistemas jurídicos.

Deve-se atentar, porém, que a competência para legislar sobre procedimentos em matéria processual é concorrente entre a União, estados e DF (art. 24, XI, da Constituição de 1988). Por isso, a citada lei geral caberia à União, responsável por estabelecer normas gerais no âmbito da competência legislativa concorrente (§ 1º daquele art. 24), cuidando para não invadir o espaço reservado aos demais entes, em respeito ao pacto federativo.

CONCLUSÃO

Estudou-se o prazo prescricional disciplinar na Administração Pública da União e de seis estados brasileiros, porque a prescrição é um dos instrumentos mais importantes do ordenamento jurídico para a preservação da segurança jurídica, por isso precisa ser estudada e aprimorada em todas as áreas do Direito.

O objetivo era descobrir como a Administração Pública brasileira trata a prescrição das sanções administrativas disciplinares e qual o grau de uniformidade entre os entes estudados. Para alcançá-lo, estudaram-se a prescrição da punição disciplinar na União, a ciência da autoridade que dispara o prazo prescricional, o uso da prescrição penal no PAD e a prescrição da penalidade disciplinar na Administração Pública de MG, PE, CE, RJ, SE e AM.

Percorrendo o trajeto citado, alcançou-se o objetivo proposto, e a conclusão é que a uniformidade entre os entes investigados é muita baixa, mais do que se tinha como hipótese principal da pesquisa, a começar pelo prazo da prescrição da pena de repreensão/advertência, que no AM é de dois meses; 180 dias na União; um ano em PE e em SE; dois anos em MG e no RJ; e cinco anos no CE.

Os prazos citados demonstram que o CE tem 30 vezes mais tempo que o AM para aplicar a repreensão nos servidores. MG e RJ têm quatro vezes mais prazo para repreender que a União e o dobro do tempo de PE e SE, deixando os servidores federais em vantagem em relação aos mineiros, fluminenses e pernambucanos, pois têm mais chances de se beneficiarem com a prescrição menor dessa punição (180 dias).

Embora o disparo do prazo prescricional no AM esteja uniforme com o da União e de MG, ocorrendo na data do conhecimento do fato, em MG não há previsão estatutária nesse sentido, contando apenas com uma orientação da CGE-MG em Nota Técnica. Noutro rumo, PE e CE iniciam a contagem dos seus prazos prescricionais na data da ocorrência do fato, enquanto RJ e SE aceitam tanto essa quanto a do seu conhecimento.

O uso da prescrição penal no PAD não tem melhor sorte, porque a União, AM, SE e RJ autorizam a medida nos seus estatutos, mas sem esclarecerem qual a condição necessária. Já o CE não previu essa possibilidade na sua normatização, mas autorizou a medida em lei específica para os policiais civis. MG também não tem disposição legal sobre o tema, mas um Parecer da AGE-MG autoriza usar a prescrição penal nos procedimentos disciplinares mineiros.

A perda do direito de punir com demissão em SE ocorre em apenas dois anos, enquanto nos demais entes estudados ocorre em cinco anos. Entretanto, MG não prevê o prazo prescricional para as penas capitais, apenas para o abandono de cargo (quatro anos), usando-se cinco anos com amparo apenas em Parecer da AGE-MG, a mesma omissão legislativa que ocorre quanto ao início da contagem do prazo prescricional e ao uso dos prazos penais no PAD.

Por todos os ângulos que se analisa a prescrição disciplinar nos entes estudados, brota a falta de uniformidade: começa pelos prazos propriamente ditos, com grandes diferenças entre os entes; avança pelo marco inicial da contagem; e galopa pelo uso da prescrição penal nos procedimentos disciplinares.

A falta de uniformidade nos prazos prescricionais permite que servidores sejam punidos num Estado, enquanto noutro podem ficar impunes, embora tenham praticado infrações similares, conforme se exemplificou com os casos práticos do agente da PF, do servidor da Susepe e dos dois servidores que ilustraram a introdução desta pesquisa.

A aludida vantagem de uns servidores em detrimento de outros não combina com o princípio da isonomia-paridade-igualdade, nem com o conceito de sistema jurídico e suas características de unidade e coerência. Para tornar esse princípio um corpo vivo nesse tema, necessita-se de uma uniformização estatutária da prescrição administrativa disciplinar.

Não se desconhece que o pacto federativo brasileiro dá competência concorrente à União, aos estados e ao Distrito Federal para legislar sobre procedimentos em matéria processual (art. 24, XI, da Constituição de 1988), permitindo aos entes federados fixarem o prazo prescricional que lhes convenha para as sanções administrativas disciplinares.

Todavia, o § 1º daquele art. 24 dispõe que, no âmbito da legislação concorrente, a União tem competência para estabelecer normas gerais. Também se sabe da dificuldade para definir o exato conceito de "normas gerais" no âmbito da competência legislativa concorrente. Esse conceito já vem sendo discutido desde a Constituição de 1946, quando Aliomar Baleeiro, então deputado federal constituinte, defendeu a competência privativa da União para legislar sobre Direito Tributário, mas foi vencido pelos que temiam a centralização de poder na União.

Vencido, Baleeiro sugeriu aquele § 1º do art. 24, que trata das normas gerais, que foi positivado[5], mas sem esclarecer o seu conceito e alcance, discussão ainda não encerrada e inviável de movimentar aqui. Um exemplo útil envolvendo a competência legislativa concorrente e as normas gerais, ocorreu no julgamento da ADI n. 6.019/SP (2021), no qual o STF invalidou o art. 10, I, da Lei Paulista n. 10.177/98, que regula o processo administrativo no estado de SP. O dispositivo julgado inconstitucional fixava o prazo decadencial de 10 anos para anular atos administrativos que a Administração Pública estadual considerasse inválidos.

Prevaleceu, no julgamento, o entendimento de que o referido dispositivo afronta o princípio da igualdade, porque o prazo de cinco anos se consolidou como referência nas relações entre o Estado e os particulares, e o STF somente admite exceções ao princípio da isonomia quando for necessário para remediar um desequilíbrio específico entre as partes.

Assim como o STF valorizou o princípio da isonomia no caso citado, defende-se que uma maior uniformidade na Administração Pública brasileira quanto à prescrição da punição administrativa disciplinar colaboraria para evitar que uns servidores sejam punidos, enquanto outros que praticaram a mesma conduta fiquem impunes, como ocorreu no caso mencionado no início desta pesquisa, por conta de diferenças significativas nas regras prescricionais.

REFERÊNCIAS

ABREU, Luíz Vasconcelos. *Para o estudo do procedimento disciplinar no Direito Administrativo português*: as relações com o processo penal. Coimbra: Almedina, 1993.

5 Rubens Gomes de Sousa, Geraldo Ataliba e Paulo de Barros Carvalho detalharam esse fato na 2ª edição do livro "Comentários ao Código Tributário Nacional: Parte Geral" (1985, p. 4-5), e Paulo Afonso Cavichioli Carmona citou no livro "Das normas gerais - Alcance e extensão da competência legislativa concorrente" (2010, p. 48).

ARAGÃO, Alexandre Santos de. *Curso de Direito Administrativo*. Rio de Janeiro: Forense, 2012, p. 65-66.

ARAÚJO, Edmir Netto de. *O ilícito administrativo e seu processo*. São Paulo: RT, 1994.

BARROSO, Luís Roberto. *Interpretação e aplicação da Constituição*. São Paulo: Saraiva, 1996.

BRASIL. Advocacia-Geral da União. *Parecer nº AM - 02, de 09 de abril de 2019*. Publicado originalmente no DOU de 12/4/2019. Brasília: CGU, 2019. Disponível em: https://repositorio.cgu.gov.br/bitstream/1/45762/5/Parecer_AM_02_2019.pdf. Acessado em: 26 out. 2023.

BRASIL. Advocacia-Geral da União. *Parecer AGU nº GQ-124*. Dispõe sobre o enquadramento da infração disciplinar no art. 132, I, da Lei nº 8.112/1990, crime contra a Administração Pública. Brasília, 1997. Publicado originalmente no DOU de 30/5/1997. Brasília: AGU, 2020. Disponível em: https://www.gov.br/cgu/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/atividade-disciplinar/arquivos/apostila-5-pareceres-agu-2019.pdf. Acessado em: 27 out. 2023.

BRASIL. Advocacia-Geral da União. Parecer AGU nº JL - 06, de 10 de novembro de 2020. *Diário Oficial da União*, Brasília, 2020. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/AGU/Pareceres/2019-2022/PRC-JL-06-2020.htm#:~:text=Parecer%20n%C2%BA%20JL%20%2D%2006%2C%20de,Aprovo.>. Acessado em: 26 out. 2023.

BRASIL. Controladoria-Geral da União. *Manual de Processo Administrativo Disciplinar*. Brasília: CGU, 2022, p. 315. Disponível em: https://www.gov.br/mcti/pt-br/acompanhe-o-mcti/correg/arquivos/publicacoes/manual-teorico-de-processo-administrativo-disciplinar.pdf. Acessado em: 21 out. 2023.

BRASIL. Controladoria-Geral da União. *Enunciado nº 5, de 19 de outubro de 2011*. Dispõe sobre a prescrição disciplinar em caso de conduta também tipificada como crime. Publicado originalmente no DOU de 24/10/2011. Brasília: CGU, 2011. Disponível em: https://repositorio.cgu.gov.br/handle/1/44232. Acessado em: 26 out. 2023.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. *Súmula nº 635. Primeira Seção*. Julgada em 12/6/2019 e publicada no DJe de 17/6/2019. Brasília: STJ, 2019. Disponível em: https://scon.stj.jus.br/SCON/sumstj/doc.jsp?livre=%22635%22.num.&b=SUMU&p=false&l=10&i=1&operador=E&ordenacao=-@NUM. Acessado em: 21 out. 2023.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. *Mandado de Segurança nº 21.045/DF*. Primeira Seção. Relatora: ministra Marga Tessler. Julgado em 10/12/2014 e publicado no DJe de 16/12/2014. Brasília: STJ, 2014. Disponível em: https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=201401335562&dt_publicacao=16/12/2014. Acessado em: 25 out. 2023.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. *Mandado de Segurança nº 20.857/DF*. Primeira Seção. Relator: ministro Napoleão Nunes Maia Filho. Julgado em 28/8/2019 e publicado no DJe de 06/9/2019. Brasília: STJ, 2019. Disponível em: https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=201400485421&dt_publicacao=06/09/2019. Acessado em: 26 out. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Agravo Regimental no Recurso Ordinário em Mandado de Segurança nº 35.383/DF*. Segunda Turma. Relator: ministro Gilmar Mendes. Julgado em 28/6/2019 e publicado no DJe de 06/8/2019. Brasília: STF, 2019. Disponível em: https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur407988/false. Acessado em: 26 out. 2023.

BUSATO, Paulo César; MENDES, Sílvia de Freitas. Prescrição e ato infracional: um pano de fundo para a discussão sobre o curto e o longo prazo do discurso infracional. *Revista Novos Estudos Jurídicos*, Itajaí-SC, v. 13, n. 1, 2009, p. 69–82, 2009. Disponível em: https://periodicos.univali.br/index.php/nej/article/view/1228. Acesso em: 1º nov. 2023.

CAETANO, Marcello. *Princípios fundamentais do Direito Administrativo*. Coimbra: Almedina, 2010.

CARVALHO, Antônio Carlos Alencar. *Manual de Processo Administrativo Disciplinar e Sindicância - À Luz da Jurisprudência dos Tribunais e da Casuística da Administração Pública*. 3. ed. revista, atualizada e ampliada. Belo Horizonte: Fórum, 2012.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Improbidade administrativa - Prescrição e outros prazos extintivos*. São Paulo: Atlas, 2012.

COELHO, Inocêncio Mártires. Métodos - Princípios de interpretação constitucional. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de janeiro, v. 230, 2002, p. 163–186. Disponível em: https://periodicos.fgv.br/rda/article/view/46340. Acessado em: 2 nov. 2023.

CORDEIRO, Renato Sobrosa. Prescrição administrativa. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 207, 1997, p. 105-120. Disponível em: https://periodicos.fgv.br/rda/article/view/46940/46295. Acessado em: 19 out. 2023.

COSTA, José Armando da. *Direito Disciplinar*: Temas Substantivos e Processuais. Belo Horizonte: Fórum, 2008.

COUTO, Reinaldo. *Curso Prático de Processo Administrativo Disciplinar e Sindicância*. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2014.

CRETELLA JÚNIOR, José. Prescrição da falta administrativa. *Revista dos Tribunais*, São Paulo, v. 70, n. 544, p. 11-26, fevereiro de 1981.

DEZAN, Sandro Lúcio. *Fundamentos de Direito Administrativo Disciplinar*. 2. ed. revista e atualizada. Curitiba: Juruá, 2011, p. 475.

DEZAN, Sandro Lúcio. *Direito Administrativo Disciplinar - Direito Processual - V. III*. Curitiba: Juruá, 2013.

DEZAN, Sandro Lúcio. *Ilícito administrativo disciplinar em espécie - Comentários às infrações previstas na Lei nº 8.112/1990*. Curitiba: Juruá, 2012.

DINIZ, Paulo de Matos Ferreira. *Lei 8.112/90 comentada - Regime Jurídico dos servidores públicos civis da União e legislação complementar*. 11. ed. revista e atualizada. São Paulo: Método, 2014.

FRAGA, Carlos Alberto C. da Silva. *O poder disciplinar no Estatuto dos trabalhadores da Administração Pública*: Lei nº 58/2008, doutrina e jurisprudência. Alfornelos: Petrony, 2011.

HENRIQUES, Manuel Leal. *Procedimento disciplinar*: função pública, outros estatutos, regime de férias, faltas e licenças. 5. ed. Lisboa: Rei dos Livros, 2007.

JHERING, Rudolf Von. *A luta pelo direito*. Tradução de João Vasconcelos. 18. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1999.

LESSA, Sebastião José. *Do Processo Administrativo Disciplinar e da Sindicância*: Doutrina, Jurisprudência e Prática. 5. ed. revisada e atualizada. 1ª reimpressão. Belo Horizonte: Fórum, 2011.

MADEIRA, Vinícius de Carvalho. *Lições de Processo Disciplinar*. Brasília: Fortium, 2008.

MATTOS, Mauro Roberto Gomes de. *Tratado de Direito Administrativo Disciplinar*. 2. ed., revista, atualizada e ampliada. Rio de Janeiro: Forense, 2010.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de direito administrativo*. 30. ed. São Paulo: Malheiros, 2013.

MINAS GERAIS. Advocacia-Geral do Estado. *Parecer nº 15.616, de 09 de março de 2016*. Dispõe sobre a prescrição no processo administrativo disciplinar. Belo Horizonte: AGU, 2016. Disponível em: https://advocaciageral.mg.gov.br/legislacao/parecer-15-616-aprovado-pelo-advogado-geral-de-09-03-2016/. Acessado em: 30 out. 2023.

MINAS GERAIS. Advocacia-Geral do Estado. *Parecer nº 16.114, de 05 de agosto de 2019*. Dispõe sobre o prazo prescricional nos procedimentos disciplinares. Belo Horizonte: AGU, 2019. Disponível em: https://advocaciageral.mg.gov.br/legislacao/parecer-16-114-aprovado-pelo-advogado-geral-de-05-08-2019/. Acessado em: 30 out. 2023.

MINAS GERAIS. Controladoria-Geral do Estado. *Manual de apuração de ilícitos administrativos do Poder Executivo do Estado de Minas Gerais*. 3. ed. Belo Horizonte: CGU, 2023, p. 138 e 140. Disponível em: https://www.agenciaminas.mg.gov.br/ckeditor_assets/attachments/16470/manual_de_apuracao_de_ilicitos_administrativos_-_3_ed_cge-mg.pdf. Acessado em: 30 out. 2023.

NASCIMENTO, Fábio Macedo; AGUIAR, Júlio César de. A prescrição regulada pela lei penal no campo da improbidade administrativa e uma perspectiva a partir da teoria dos jogos. A&C - *Revista de Direito Administrativo* & Constitucional, Belo Horizonte, ano 19, n. 76, p. 225-252, abr./jun. 2019. DOI: 10.21056/aec.v19i76.1004. Disponível em: http://www.revistaaec.com/index.php/revistaaec/issue/view/85. Acessado em: 31 out. 2023.

NASSAR, Elody Boulhosa. *Prescrição na Administração Pública*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

NEVES, Isadora França. *Processualização e segurança jurídica*: a aplicação do prazo decadencial quinquenal nos processos administrativos. Dissertação (Pós-Graduação em Direito) – Universidade de Brasília, Brasília, 2020. Disponível em: http://www.rlbea.unb.br/jspui/bitstream/10482/39498/1/2020_IsadoraFran%c3%a7aNeves.pdf. Acessado em: 18 out. 2023.

OSÓRIO, Fábio Medina. *Direito Administrativo Sancionador*. São Paulo: RT, 2000.

PEREIRA, Caio Mário da Silva. *Instituições de Direito Civil - Introdução ao Direito Civil - Teoria Geral do Direito Civil*. 32. ed. rev. e atual. por Maria Celina Bodin de Moraes. São Paulo: Saraiva, 2019, v. I.

SILVA, Giselle Cibilla. A prescrição no Direito Administrativo Disciplinar. *Revista da Advocacia-Geral da União*, Brasília, ano 4, n. 8, Set./Dez. 2005. Disponível em: https://revistaagu.agu.gov.br/index.php/AGU/article/view/460. Acessado em: 1º nov. 2023.

SOUSA, Emília Cássia de. Prescrição no processo administrativo disciplinar. *Revista da CGU - Edição Especial Direito Disciplinar*, Brasília, ano VI, p. 107-128, julho 2011. Disponível em: https://revista.cgu.gov.br/Revista_da_CGU/article/view/308/171. Acessado em: 27 out. /2023.

SOUSA, Rui Correia de. *Estatuto disciplinar dos trabalhadores que exercem funções públicas, anotado e comentado*. 2. ed. atualizada e aumentada. Lisboa: Quid Juris, 2011.

TEIXEIRA, Marcos Salles. *Anotações sobre processo administrativo disciplinar*. Versão de 09/01/2023 e publicada no sítio eletrônico da CGU. Rio de Janeiro: CGU, 2023, p. 2192. Disponível em: https://repositorio.cgu.gov.br/handle/1/73657. Acessado em: 21 out. 2023.

VADE MECUM BRASIL. *Capitular*. Dicionário Jurídico *on line*. 2023. Disponível em: https://vademecumbrasil.com.br/dicionario-juridico. Acessado em: 27 out. 2023.

VAROTO, Renato Luiz Mello. *Prescrição no processo administrativo disciplinar*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007.

VICENTE, Luciano Rosa. Qual a condição para aplicar os prazos prescricionais penais no processo administrativo disciplinar federal? *Revista Fórum Administrativo*, Belo Horizonte, v. 16, n. 185, p. 74-84, julho-2016.

VIDIGAL, Geraldo de Camargo. Prescrição no Direito Administrativo. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de janeiro, v. 200, 1995, p. 299-309. Disponível em: https://periodicos.fgv.br/rda/issue/view/2433. Acessado em: 2 nov. 2023.

Recebido: 01/04/2024
Aprovado: 11/11/2025

A CONCEPÇÃO LIBERAL DE DIREITOS HUMANOS: UMA CRÍTICA CONTRA-HEGEMÔNICA BASEADA NOS PRESSUPOSTOS TEÓRICOS-METODOLÓGICOS DO MATERIALISMO HISTÓRICO-DIALÉTICO

THE LIBERAL CONCEPTION OF HUMAN RIGHTS: A COUNTER-HEGEMONIC CRITICISM BASED ON THE THEORETICAL-METHODOLOGICAL ASSUMPTIONS OF HISTORIC-DIALECTIC MATERIALISM

Luiz Gustavo Tiroli[1]
Diogo Estevam Claudino da Silva[2]
Maurício Gonçalves Saliba[3]

1 Mestrando em Educação pela Universidade Estadual de Londrina (UEL). Bacharel em Administração de Empresas pelo Centro Universitário Filadélfia (UNIFIL).

2 Mestrando em Ciências Jurídicas pela Universidade Estadual do Norte do Paraná (UENP). Especialista em Direito Imobiliário e Notarial pelo Centro Universitário Filadélfia (UNIFIL) e em Gestão Pública pela Universidade Estadual de Ponta Grossa (UEPG). Bacharel em Direito pela Universidade Positivo e em Filosofia pela Universidade Estadual de Londrina (UEL).

3 Doutor e mestre em Educação pela Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho (UNESP). Especialista em História Social pela Universidade do Sagrado Coração (USC). Bacharel em História pela Universidade Estadual do Norte do Paraná (UENP). Professor de graduação, mestrado e doutorado em Direito da UENP.

SUMÁRIO: Introdução. 1. A concepção liberal-burguesa de direitos humanos: apontamentos históricos, políticos e filosóficos. 2. Direitos humanos e marxismo: limites e aproximações. 3. Direitos humanos: por uma abordagem crítico-dialética baseada nos pressupostos do materialismo histórico-dialético. Considerações finais. Referências.

RESUMO: Este artigo aborda as controvérsias em torno da concepção de direitos humanos, destacando as principais perspectivas teóricas em conflito. Nesse cenário, destaca-se a predominância da perspectiva liberal-burguesa, que limita o alcance dos direitos humanos na luta política imediata. Portanto, busca-se a reconstrução dos direitos humanos sob os pressupostos do materialismo histórico-dialético, uma abordagem para além da perspectiva liberal-burguesa, perscrutando seus limites, possibilidades e tensões para a emancipação humana. A metodologia empregada é descritiva, qualitativa e crítico-dialética, utilizando as categorias marxistas contradição, historicidade e totalização. Nas considerações finais, destaca-se que os direitos humanos, como espaço de resistência nos limites da sociabilidade capitalista, podem contribuir como mediações táticas na luta política em um viés contra-hegemônico. Todavia, é preciso reconhecer as suas limitações e tensões, percebendo que a sua efetivação deve ter como foco a construção de um horizonte revolucionário capaz de superar as contradições materiais às quais os direitos humanos pretendem remediar.

PALAVRAS-CHAVE: Direitos humanos. Liberalismo. Capitalismo. Materialismo Histórico-Dialético. Marx.

ABSTRACT: This article addresses the controversies surrounding the conception of human rights, highlighting the main theoretical perspectives in conflict. In this scenario, the predominance of the liberal-bourgeois perspective stands out, which limits the scope of human rights in the immediate political struggle. Therefore, the aim is to reconstruct human rights under the assumptions of historical-dialectical materialism, an approach that goes beyond the liberal-bourgeois perspective, examining its limits, possibilities and tensions for human emancipation. The methodology used is descriptive, qualitative and critical-dialectic, using the Marxist categories contradiction, historicity and totalization. In the final considerations, it is highlighted that human rights, as a space of resistance within the limits of capitalist sociability, can contribute as tactical mediations in the political struggle in a counter-hegemonic bias. However, it is necessary to recognize its limitations and tensions, realizing that its implementation must focus

on the construction of a revolutionary horizon capable of overcoming the material contradictions that human rights aim to remedy.

KEYWORDS: Human rights. Liberalism. Capitalism. Historical-Dialectical Materialism. Marx.

INTRODUÇÃO

A concepção de direitos humanos é um terreno de conflito, em que diferentes cosmovisões e perspectivas teóricas e políticas se confrontam. No debate político, jurídico, social e cultural existem concepções em disputa, visto que, como assinalado por Marks (2020, p. 16), "os direitos humanos [...] não são uma coisa só". Nesse sentido, Ruiz (2015) sustenta que várias abordagens coexistem, entre elas, perspectivas reacionárias, liberais, socialistas, pós-modernas e crítico-dialéticas. Isso torna os direitos humanos suscetíveis a críticas de diversas vertentes, desde aqueles que os rejeitam categoricamente até aqueles que depositam neles esperanças de emancipação humana.

Embora essas abordagens coexistam de maneira contraditória, uma perspectiva emerge como dominante: a visão liberal-burguesa. O liberalismo desempenhou um papel significativo na conquista da emancipação política, derrubando o *Ancien Régime*, como destacado por Marx (2009, p. 52). No entanto, como aponta Wolkmer (2004, p. 26), proclamar os direitos humanos como uma forma de emancipação política representa apenas uma fase na trajetória histórica. É fundamental reconhecer as limitações e contradições desse processo, uma vez que o ímpeto revolucionário da burguesia cessou assim que seus interesses de classe foram atendidos, não conduzindo, portanto, à emancipação plena da humanidade.

Nesse sentido, tem-se o seguinte problema de pesquisa: quais as principais implicações de uma possível reconstrução dos direitos humanos baseada nos pressupostos teóricos-metodológicos do materialismo histórico-dialético, para além da perspectiva hegemônica liberalista-burguesa? Para tanto, o objetivo geral consiste em discorrer sobre uma abordagem de direitos humanos que seja para além da tradicional e hegemônica, uma concepção alicerçada no materialismo histórico-dialético.

Trata-se de uma pesquisa descritiva, com tratamento qualitativo de dados, de abordagem crítico-dialética, a partir das categorias marxistas contradição, historicidade e totalização. A técnica de pesquisa é a revisão bibliográfica. Na consecução do objetivo acima delineado, o trabalho está estruturado em três seções. Inicialmente, apresenta-se a concepção hegemônica de direitos humanos baseada no liberalismo burguês, tensionando as contribuições e contradições dessa perspectiva para o projeto de emancipação do ser humano.

Na sequência, alicerçado na crítica radical de Karl Marx à concepção liberal de direitos humanos, procura-se discorrer sobre aproximações e tensões entre a tradição filosófica do marxismo e o tema dos direitos humanos. Por fim, propõe-se uma abordagem capaz de reconstruir os direitos humanos, tendo como premissa teórica-metodológica o método marxiano, isto é, o materialismo histórico-dialético, vislumbrando os limites e possibilidades dos direitos humanos na sociabilidade capitalista com vistas a um horizonte revolucionário e genuinamente emancipatório.

1. A CONCEPÇÃO LIBERAL-BURGUESA DE DIREITOS HUMANOS: APONTAMENTOS HISTÓRICOS, POLÍTICOS E FILOSÓFICOS

A fundamentação dos direitos humanos, em sua concepção liberal, decorre de uma perspectiva jusnaturalista que acolhe a hipótese de valor absoluto da pessoa humana. As doutrinas que tinham como pretensão fundamentar os direitos humanos no valor absoluto optaram por extrair os direitos humanos de razões pressupostas em um estado de isolamento individualista do sujeito. Os homens são apreendidos como indivíduos que possuem, segundo Bobbio (2017), características universais, imutáveis e iguais para todos, indiscriminadamente, haja vista que o jusnaturalismo, como pressuposto filosófico, tem a finalidade de fundar os limites do poder soberano sobre uma base sustentada por uma hipotética natureza humana, que prescinde de verificação empírica e de provas históricas.

Hobbes, antecipando o pensamento iluminista, propôs como base teórica investigativa o antropologismo individualista. Sua lógica dedutiva, fundamentada na filosofia do direito natural, descreve o direito como o poder que cabe a cada homem reger a própria vontade e reger a partir do consentimento de outros e, consequentemente, de um todo. O contratualismo hobbesiano e a doutrina do direito natural têm a percepção comum individualista de sociedade, em que primeiro existe o indivíduo singular e os seus interesses, que tomam a forma de direito em razão da hipotética lei da natureza e depois a sociedade, refutando o organicismo em todas as formas, em que o todo é anterior às partes (Bobbio, 2017).

A legitimidade da autoridade política e do direito, em Hobbes, baseia-se nessa suposta condição natural da humanidade, que não diz respeito à natureza humana isolada no estado natural, mas ao homem isolado de outro homem na sociedade pela sua individualidade (Macpherson, 1979). Essa hipótese fundamenta a legitimidade de uma ordem em cujo interior são asseguradas às pessoas privadas liberdades subjetivas segundo leis gerais, com o intuito de zelar pela segurança dos cidadãos contra a guerra interna e externa. O que resulta em igualdade quanto à capacidade – tendo como

efeito a igualdade de interesse e de perspectiva quanto aos fins, mas que estão determinados à guerra, por desejarem a sobrevivência e, por vezes, apenas o seu prazer (Hobbes, 2014).

Forma-se, assim, os pressupostos morais que regulamentam as relações jurídicas entre sujeitos que desejam e que possuem interesses subjetivos conflitantes. É o antagonismo entre os homens (Kant, 1986) que leva a humanidade ao desenvolvimento de todas as disposições, pois a tendência de satisfazer os próprios interesses singulares em detrimento dos interesses coletivos exercitaria a energia vital e conduziria o indivíduo a vencer a inclinação à preguiça.

Especificamente sobre a teoria dos direitos humanos, cumpre ressaltar que ela é diversificada e elaborada por vários autores, sendo compreendida como a racionalização póstuma de uma história jurídica que se conduziu, especialmente na Inglaterra (Bobbio, 2017), no contexto das lutas sociais contra a monarquia, e que resultaram na concessão de garantias individuais. Contudo, o problema da legitimação da autoridade política e o receio do despotismo persistia e, embora, no estado hipotético de natureza o homem teria direito a tudo, o gozo desses direitos seja, no entanto, incerto e frequentemente exposto aos perigos e às transgressões de outros. O desafio filosófico, jurídico e político é legitimar e regulamentar os direitos dos homens, porque esses não podem ser naturalmente regulados e garantidos no interior de uma ordem jurídica pré-estabelecida. Esse problema tem de ser resolvido no momento em que os sujeitos constituem a legitimidade do Estado.

À medida que a filosofia se desenvolve, constata-se que os pressupostos filosóficos são apropriados pela literatura e pela cultura europeia. A concepção liberal usurpou-se das prerrogativas do direito dos homens e da ligação que esses tinham com o direito natural paulatinamente (Hunt, 2009). As representações e possibilidades que foram apresentadas aos indivíduos por meio das ficções literárias e dos pressupostos filosóficos, ao apresentar a existência de outros sujeitos, apresentados como alter ego, como fontes eu-idênticas, que encarnavam certas relações sociais, introduziram um elemento de perturbação, que precisava ser estabilizado por uma perspectiva de direito inerente e natural ao homem, para que determinadas possibilidades de relações sociais que se desenhavam tornassem possibilidades reais de experiências bem-sucedidas. O que não significa que o termo direito natural deixou de ser utilizado, ao contrário, o termo foi subentendido como "razão de agir", que é intrínseca a todos os indivíduos, sendo legisladora e universalizante [razão prática pura], uma vez que segue a si própria e prescreve a ação, por meio de seus princípios e/ou fins, para a vontade de todo ser racional, a qual se apresenta como imperativo (Kant, 2019). Para Kant (2018, p. 53), "todas as coisas da natureza atuam de acordo com as leis". Só um ser racional tem

a capacidade de agir de acordo com uma ideia e leis, isto é, de princípios, ou de acordo com uma vontade". Nessa perspectiva, os direitos humanos se constituíram a partir de imperativos categóricos, a saber, regras a priori.

Para a compreensão dos direitos humanos, deve-se entender que direito e dever são duas espécies pertencentes à linguagem prescritiva e, enquanto tal, pressupõem a existência de uma norma ou um dever ético que confere a faculdade de agir ou não agir, ao mesmo tempo em que impõe a quem quer que seja a abstenção de toda ação que venha a interferir no exercício dessas faculdades (Bobbio, 2017). Esses pressupostos teóricos desenvolvem estruturas correspondentes de assimilação de experiências históricas que controlam o problema da complexidade da sociabilidade capitalista que estava se formando e da contingência de expectativas. Os direitos humanos, em uma perspectiva hegemônica liberal-burguesa, devem ser apreendidos como (Bobbio, 2017) conjunto de leis dadas aos homens, não pela vontade, mas que precedem a formação de grupos sociais e são reconhecíveis por intermédio da razão.

Essa razão prescreve que todos os homens são iguais perante a lei e estabelece uma ordem jurídica e política assentada na separação dos poderes e que condena todos aqueles que, ao violar o direito natural, confessam viver de acordo com outra lei que não a da razão (Locke, 2014). O caráter natural de tais arcabouços filosóficos só se mostrou exigível e obteve significância apenas quando ganharam conteúdo político (Hunt, 2009). O que os autores estavam propondo era que a razão estava dentro do Estado e do seu *telos*.

A genealogia histórica dos direitos do homem, como conteúdo jurídico, ganhou expressão política direta pela primeira vez na Declaração da Independência dos Estados Unidos da América, em 1776, e na Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, em 1789 (Bobbio, 2017). O direito natural influenciou o pensamento político e jurídico, sendo tema de debate entre grandes autores políticos, que analisavam e constituíam documentos constitucionais e, com isso, garantiam os ideais liberais e a proliferação de uma cultura que privilegiava as garantias individuais.

Portanto, os pressupostos teóricos do que viria a ser denominado direitos humanos estão alicerçados na figura da propriedade em seu sentido amplo. Tanto que a palavra "declaração", que em inglês é "" vem da francesa "", que se refere a um amontoado de propriedades a serem dadas em troca do juramento de vassalagem ao senhor feudal, vindo a se referir no século XVII às afirmações públicas do rei (Hunt, 2009). Quando a autoridade se deslocou dos senhores feudais para o rei, o poder de fazer declarações também mudou de mãos, isto é, o poder de tomar os indivíduos proprietários foi arrancado dos senhores feudais.

As declarações de direitos seguem o mesmo movimento de mudança, pois o direito passou a ser visto como propriedade de ser dono e responsável

por si [autonomia]. O abstracionismo dos direitos do homem repousou sobre os senhores de terras, tendo estes direitos políticos, enquanto que para os servos o direito repousou sobre o próprio corpo e a garantia de poder firmar contratos em condição de igualdade perante a ordem jurídica.

Isso posto, apresenta-se, na sequência, a crítica marxiana e marxista aos direitos humanos, fundamentada em uma abordagem hegemônica liberal-burguesa. E, por meio da crítica radical aos direitos humanos lançada por Karl Marx, intenta-se demonstrar a necessidade de uma mudança do eixo hegemônico liberal-burguês para um eixo periférico, insurgente e subalterno, tendo como alicerce a realidade sócio-histórico-cultural da América Latina [sul global] e os países periféricos de um capitalismo dependente e tardio. Perspectiva essa que é capaz de interpretar e ressignificar os pressupostos dos direitos humanos como espaços de resistência, e expandir tais direitos por meio de uma construção teórica, no limite da sociabilidade capitalista, apresentando um horizonte revolucionário.

"Deve-se recordar", conforme Bobbio (2004, p.15-16) bem leciona, "que o mais forte argumento adotado pelos reacionários de todos os países contra os direitos do homem, particularmente contra os direitos sociais, não é a sua falta de fundamento, mas a sua inexequibilidade". É evidente que os direitos humanos, enquanto matéria do conhecimento das ciências humanas aplicadas, centram-se na possibilidade de realização das promessas, sobretudo, às promessas positivas e que exigem um agir estatal. Entretanto, priorizar a exequibilidade em detrimento da fundamentação, do ponto de vista da dialética, é não priorizar a dimensão de validade e a eficácia da normatividade dos direitos humanos.

Embora Bobbio (2004, p. 25) defendesse que não se trata de perscrutar "[...] qual é a sua natureza e seu fundamento, se são naturais ou históricos, absolutos ou relativos, mas sim qual é o modo mais seguro para garanti-los, para impedir que, apesar das solenes declarações, eles sejam continuamente violados", é fundamental uma análise crítica sobre os fundamentos e a concepção que se adota de os direitos humanos, a fim de discutir os limites e as possibilidades dos direitos humanos contribuírem para um projeto revolucionário pautado na emancipação humana.

2. DIREITOS HUMANOS E MARXISMO: LIMITES E APROXIMAÇÕES

Os direitos humanos são resultados de perspectivas teóricas e visões de mundo, tendo em vista que as determinações políticas, jurídicas, sociais e culturais, em cada momento histórico, são únicas. Assim, os direitos humanos "[...] não são uma coisa só" (Marks, 2020, p. 16), mas construções teóricas que guardam relação com a realidade e a materialidade daqueles que

a produzem. Concebendo os direitos humanos como frutos de determinações históricas, políticas, econômicas e sociais, rejeita-se o ideal de neutralidade no debate a respeito dessa temática (Mouffe, 2015), pois há uma disputa de poder pela hegemonia teórica do arcabouço de tais direitos.

Conforme Ruiz (2015), existem perspectivas reacionárias, liberais, socialistas, pós-modernas, crítico-dialéticas e, justamente por isso, os direitos humanos são alvo de críticas de várias vertentes, desde aqueles que os rejeitam sumariamente até aqueles que esperam deles a emancipação humana. Nesse sentido, dentre as abordagens críticas, merece consideração a elaborada pelo próprio Marx.

Para Marx (2010), era preciso repensar os efeitos da separação entre sociedade civil, que era uma esfera privada, e o Estado. A separação entre eles implica, necessariamente, na separação entre homem e cidadão, que levaria uma vida dupla, não só na consciência, mas também na realidade. Nas palavras de Marx (2010, p. 40), "no Estado [...] o homem equivale a um ente genérico, ele é o membro imaginário de uma soberania fictícia, tendo sido privado de sua vida individual real e preenchido com uma universalidade irreal".

Marx (2010, p. 50) ressalta que a "segurança é o conceito social supremo da sociedade burguesa e que a sociedade só existe para garantir a cada um de seus membros a conservação de sua pessoa, de seus direitos e de sua propriedade", pois "a segurança é antes, a asseguração do seu egoísmo". Daí o motivo do rebaixamento da comunidade política pelos emancipadores da ordem burguesa como instrumento de conservação de interesses egoístas representados pelos direitos humanos. Essa contradição, desvelada por Marx, demonstra que o ímpeto revolucionário burguês não conduziu à emancipação da sociedade, antes, rebaixou o cidadão a serviçal do homem egoísta:

> Esse fato se torna ainda mais enigmático quando vemos que a cidadania, a comunidade política, é rebaixada pelos emancipadores à condição de mero meio para a conservação desses assim chamados direitos humanos e que, portanto, o citoyen é declarado como serviçal do homem egoísta; quando vemos que a esfera em que o homem se comporta como ente comunitário é inferiorizada em relação àquela em que se comporta como ente parcial; quando vemos, por fim, que não o homem como o citoyen, mas o homem como bourgeois é assumido como o homem propriamente dito é verdadeiro (Marx, 2010, p. 50).

Como ilustra a passagem anterior, é sobre o caráter individualista dos direitos humanos que recai a crítica marxiana, apontando-o como contradição e instrumento de dominação de classe. A investigação das relações sociais o levam a revisitar a história e adotar em relação ao seu objeto uma postura

conflitante à do teórico idealista (Marx, 2009, p. 21). O encontro da concepção hobbesiana de estado de natureza, que é simplesmente uma hipótese sem massificação para a crítica, faz com que ele separe a tese de sua antítese. Eis que da posição oposta que os autores assumem, tem-se que Estado e sociedade civil não podem ser a mesma coisa, como de fato não o são.

A tese e a antítese dos pressupostos liberais conduzem à análise de Marx a colocar proletariado e proprietários em posição oposta, pois ambos derivam do mundo das formas da propriedade privada. Para Marx (2009, p. 48) "a propriedade privada, enquanto riqueza, é obrigada a manter sua própria existência e com ela a existência de sua antítese". Para Lukács (2003, p. 64), "trata-se aqui da questão da teoria e da prática [...], de investigar, tanto na teoria como na maneira como ela penetra nas massas" de buscar na essência da teoria a práxis revolucionária a partir da relação que a teoria estabelece com seu objeto.

Marx abandona a figura do teórico metafísico e sua figura contemplativa para buscar na relação estabelecida entre a teoria e objeto a possibilidade de transformação da realidade. Para tanto, apossado da concepção materialista e da dialética, ele assumiu o ponto de vista da totalidade, compreendendo a dialética da lei e das causalidades, dos fenômenos e dos aspectos fenomênicos da realidade", parte de um todo (Kosik, 2002, p. 33). Sua base epistêmica passa a advir de uma realidade toda estruturada e em movimento permanente [processo], no qual um fato qualquer pode vir a ser racionalmente compreendido a partir de um todo histórico, filosófico e dialético.

> O concreto, a totalidade, não são, por conseguinte, todos os fatos, o conjunto dos fatos, o agrupamento de todos os aspectos, coisas e relações, visto que a tal agrupamento falta ainda o essencial: a totalidade e a concreticidade. Sem a compreensão de que a realidade é totalidade concreta - que se transforma em estrutura significativa para cada fato ou conjunto de fatos - o conhecimento da realidade concreta não passa de mística, ou a coisa incognoscível em si (Kosik, 2002, 36).

Os pressupostos liberais, enquanto teoria de um pensamento histórico, são assumidos como hipótese de trabalho por Marx, e o levam a colocar proletariado e proprietário em posição oposta, assim como sociedade civil e Estado, não bastando evidenciá-los como dois lados ou – extremos – de um todo. Pois, enquanto o primeiro é o reino do cidadão, do homem que busca a convivência para satisfazer e suprir as necessidades, o segundo é o balcão de negócios no qual homens egoístas negociam e tratam das burocracias para realizar seus interesses.

O direito à propriedade privada [acúmulo de riqueza] submete sua tese e antítese à síntese da liberdade, em polos opostos e livres individualmente.

Nessa relação, a propriedade, enquanto objeto concreto aparece do lado do burguês, manifestando em sua contraparte o direito de vender a força de trabalho (Marx, 2007, p. 35) para satisfazer as necessidades imediatas, enquanto o capitalista apropria-se da força de trabalho do proletário a fim de atingir o fim mediato, que se manifesta em uma relação de trocas entre formas equivalentes. Para Marx (2007, p. 93), a cisão entre propriedade e trabalho é uma lei necessária à gênese do burguês e do proletariado, e que aparentemente, tem origem e sustenta a identidade de ambos.

É no núcleo específico da forma jurídica, portanto, que a investigação deve se originar. A cisão entre interesses e necessidades constitui a gênese da relação social *sui generis* que, ao se refletir no direito, torna-se tautológica. Uma das premissas fundamentais do direito é a estabilização das relações sociais e a conferência de previsibilidade às ações humanas. Por fim, os pressupostos jurídicos devem ser identificados nas relações extrínsecas ao direito, ou seja, no modo de produção que engendra as próprias relações sociais.

Interesse e necessidade tornam-se a nova tese e antítese a serem resolvidas pela síntese da liberdade. Pessoas livres que buscam nas relações sociais a satisfação individual. Mostra-se, portanto, desde o princípio, uma conexão materialista dos homens que depende das necessidades e do modo de produção e que é tão antiga quanto os próprios homens – uma conexão que assume sempre novas formas (Marx; Engels, 2003, p. 31). Mas que, agora, está submetido a forças estranhas àquelas relações. O proletariado precisa satisfazer as necessidades, enquanto o burguês a satisfação de seus interesses. Eis que Marx, por intermédio da dialética, encontrou nos direitos humanos a emancipação dos interesses do homem da materialidade, sem que, contudo, ocorresse a emancipação das necessidades coletivas imediatas.

O antagonismo entre interesses e necessidades é a manifestação da premissa lógica da forma jurídica, resultando no desenvolvimento da superestrutura que regula o comportamento humano e que tem origem no antagonismo dos polos (Pachukanis, 2017, p. 94). A crítica marxiana é responsável por romper o idealismo hegemônico e apontar para o fato de os direitos humanos serem manejados exclusivamente como pretensão de satisfação dos interesses privados, centrados na economia e na livre circulação de mercadorias em uma realidade fundada na dependência recíproca do movimento dialético das partes.

Porém, a crítica marxiana, assim como a crítica marxista, está limitada ao contexto histórico de desenvolvimento material das relações sociais. Uma vez que essas circunstâncias materiais deixam de existir e refletir suas complexidades nas relações, a crítica se qualifica e recai sobre novas circunstâncias materiais. Os direitos humanos são frutos de lutas e desdobramentos históricos, e assim como a história serve de suporte para a crítica, também serve como suporte para a interpretação dos direitos humanos.

3. DIREITOS HUMANOS: POR UMA ABORDAGEM CRÍTICO-DIALÉTICA BASEADA NOS PRESSUPOSTOS DO MATERIALISMO HISTÓRICO-DIALÉTICO

Para além da busca pela compatibilização entre a teoria marxiana e a tradição marxista, de um lado, e os direitos humanos, de outro, busca-se, nesta investigação, extrair do método desenvolvido por Marx, o materialismo histórico-dialético e suas categorias, os limites e possibilidades para a reconstrução dos direitos humanos a partir de uma perspectiva contra-hegemônica, radical e revolucionária.

Marx é responsável por desenvolver uma crítica radical aos direitos humanos, denunciando a contradição existente entre o sujeito abstrato previsto nas declarações de direito e o sujeito concreto que era destinatário da tutela desses direitos. Ademais, apontou que os direitos humanos seriam manejados exclusivamente como pretensão para a defesa da propriedade privada como um direito natural e absoluto.

Entretanto, essa concepção é extemporânea e limitada ao momento histórico de apreensão da realidade material à qual Marx estava situado (Hernández, 1989; Mondaini, 2013), isso porque quando aborda essa temática, sobretudo na obra *A questão judaica*, os direitos humanos encontravam-se limitados privativamente aos interesses da burguesia, tais como direitos à propriedade e à liberdade, o que levou o [jovem] Marx (2010, p. 48) a referir-se a eles como "[...] direitos do homem egoísta, do homem separado do homem e da comunidade".

Mészáros (2008, p. 161), nesse sentido, considera que "os direitos humanos de 'liberdade', 'fraternidade' e 'igualdade' são, portanto, problemáticos, de acordo com Marx, não por si próprios, mas em função do contexto em que se originam, enquanto postulados ideais abstratos e irrealizáveis, contrapostos à realidade desconcertante da sociedade de indivíduos", isto é, no seio do liberalismo-burguês-individualista.

Assim, não se pode desconsiderar o movimento histórico, dialético e contraditório pelo qual atravessaram os direitos humanos desde a sua gênese, sob pena de incorrer em extemporaneidades, mais fieis aos postulados filosóficos do que propriamente ao método de análise da realidade material. Ao contrário, tendo como premissa a materialidade histórica em movimento, é preciso reconhecer a relevância da emancipação política promovida pelas revoluções burguesas, sobretudo a francesa em relação ao antigo regime. O próprio Marx (2009, p. 52) reconhece tal feito.

A emancipação, enquanto projeto teórico e prático da modernidade, define-se pela superação do mito mediante um engajamento crítico com a realidade histórica."Emancipação significa [...]", para ser sucinto e oferecer um conceito, tanto teórico quanto prático, "[...] para os modernos

o abandono progressivo do mito e do preconceito em todas as áreas da vida e a substituição deste pela razão" (Douzinas, 2009, 23). Mas não à razão de Kant, que é transcendental, o Eu transcendental, uma criatura moral que tem acesso à razão e é atemporal e universal. Ao contrário dessa abordagem atomocêntrica, o acesso à razão que Marx apregoa é àquela que é fruto do acúmulo do racional e do real e que estabelece uma forte ligação entre filosofia, história e política. O "acúmulo dialético" que se dá entre conceitos, determinações e fenômenos, que vê na interpretação do mundo a insuficiência do conhecimento e quer extrair de suas bases epistemológicas princípios práticos e a autodeterminação para alterá-lo.

Entretanto, proclamar os direitos humanos como um marco do processo de emancipação política é apenas uma etapa da dinâmica histórica (Wolkmer, 2004, p. 26). Por isso a necessidade de uma reconstrução dos direitos humanos que refunde seus alicerces e conduza sua apreensão para além dos limites políticos do seu berço liberal-burguês, já que a emancipação política promovida pela burguesia não conduziu à emancipação humana, ao contrário, o ímpeto revolucionário burguês cessou à medida que seus próprios interesses como classe eram atendidos.

Isso posto, na consecução desse processo de reconstrução que visa sustentar uma abordagem contra-hegemônica de direitos humanos, alicerçada nos pressupostos teórico-metodológicos do materialismo histórico-dialético, tem-se como propositura a concepção de direitos humanos a partir das categorias marxistas historicidade, totalização e contradição.

Nesse ponto, importa destacar que a complexidade da realidade e da existência humana não aceita explicações simplistas, superficiais ou imediatas, por isso a relevância da categoria totalização, que significa a tentativa de apreender a realidade como um todo estruturado e dialético que se entretece (Kosik, 2002, p. 44), considerada por Lukács (2003, p. 106) como a categoria que porta em si o princípio revolucionário da ciência.

Totalizar é religar tudo o que foi fracionado e isolado, rompendo com a lógica metafísica e assumindo uma perspectiva dialética e relacional dos determinantes que atravessam o campo dos direitos humanos na atualidade (Costa; Ferreira, 2019). Isso significa apreender os direitos humanos como uma unidade, de modo a perceber que o seccionamento dos direitos humanos em gerações ou dimensões, por exemplo, é pretexto para garantir a efetivação dos de primeira dimensão (negativos) em detrimento dos de segunda e terceira (positivos). Assim, em sua totalidade, os direitos humanos são todos aqueles que são e aqueles que podem vir a ser engendrados pelas lutas contra toda forma de opressão na consecução do livre desenvolvimento dos povos e das individualidades.

De outra ponta, importante notar que os direitos humanos servem, ao mesmo tempo, como instrumento de emancipação e como instrumento

de repressão (Douzinas, 2009). A dialética não diz respeito exclusivamente à tese, antítese e síntese, ao contrário, ela é uma lógica expansionista que permite encontrar as contradições que se acomodaram e se internalizaram no objeto em análise (Harvey, 2013, p. 68). À luz da categoria contradição, portanto, a análise dos direitos humanos não pode ocorrer a partir de um ponto específico de forma a excluir os outros, esta análise seria tendenciosa e incompleta.

O tratamento a ser dado aos direitos humanos deve abordar ambas as perspectivas, uma vez que elas não se destroem mutuamente, mas se acomodam e se interiorizam no mesmo objeto, como unidade de contrários (Cheptulin, 2004, p. 287). Isto quer dizer que, se, por um lado, os direitos humanos contribuem para a reprodução da sociabilidade capitalista, por outro, eles também possibilitam a ampliação do espaço de livre desenvolvimento dos povos e das individualidades nos limites dessa mesma sociabilidade.

Nesse sentido, os direitos humanos, enquanto efetivadores de garantias que mantêm a representabilidade na luta política mais imediata, propiciam a abertura de um espaço político para que as reivindicações das minorias possam ser repercutidas, especialmente quando a liderança conquistada for resultado de um projeto político coletivo (Almeida, 2019, p. 84). Para Tonet (2002, p. 72):

> [...] se de um lado eles contribuem – independentemente das intenções dos que os defendem – para a reprodução da sociabilidade capitalista, de outro lado, eles também possibilitam a defesa e a ampliação do espaço de realização do indivíduo e, portanto, do gênero humano nesta mesma sociedade. De modo que a luta pelos direitos humanos, como pelo conjunto das objetivações democráticas-cidadãs, não só é válida como pode ter um papel muito importante. Mas é preciso ter claro que ela pode ter um caráter reformista ou revolucionário.

Máscaro (2022, p. 131) corrobora essa perspectiva ao sustentar que "[...] os direitos humanos se manifestam, inexoravelmente, de modo contraditório". Isso porque, não obstante seja essencial à manutenção do sistema capitalista, o núcleo primordial liberal-individualista de direitos humanos (propriedade, liberdade e segurança) encontra-se em expansão e, nas palavras do jurista, "historicamente, vêm-se expandindo a ponto de abarcar direitos sociais, coletivos, instituindo uma gama de defesas que podem ser consideradas mesmo, em variados níveis, antagônicas entre si" (Máscaro, 2022, p. 141).

Por fim, tem-se a categoria historicidade, que centraliza o trabalho humano como elemento constitutivo da realidade material, de modo a rejeitar explicações que sustentam que essa realidade é naturalmente definida ou providencialmente fixada. São os seres humanos, portanto, que fazem a sua

própria história, porém, não o fazem livremente, mas a partir de circunstâncias herdadas (Marx, 2011). Ao passo em que constitui a realidade, é por ela constituído, implicando na transformação das circunstâncias materiais e sendo por ela transformado.

A categoria historicidade auxilia na apreensão dos direitos humanos como elementos históricos fruto das relações contraditórias engendradas a partir da luta e do trabalho humano. Isso significa o afastamento de concepções jusnaturalistas e juspositivistas baseadas em idealismos e abstracionismo e a aproximação de uma concepção calcada na materialidade em movimento, no sujeito concreto que se mobiliza e luta para a constituição de espaços de resistência no interior da sociabilidade capitalista.

Nesse ponto, Flores (2021, p. 31) defende que os direitos humanos "[...] são fruto de lutas sociais e coletivas que tendem à construção de espaços sociais, econômicos, políticos e jurídicos que permitam o empoderamento de todas e todos para poderem lutar de forma plural e diferenciada por uma vida digna de ser vivida". Ademais, tendo como premissa a historicidade, sustenta Flores (2021, p. 32) que os direitos humanos são resultado "[...] histórico do conjunto de processos antagônicos ao capital que abrem e consolidam espaços de luta pela dignidade humana".

Logo, afirmar uma concepção contra hegemônica dos direitos humanos pressupõe a defesa de uma perspectiva teórico-conceitual que visa ampliar os contornos atribuídos originalmente aos referidos direitos, qual seja, o liberalismo-burguês. Assim, é contra-hegemônico no campo ontológico daquilo que seriam os direitos humanos, mas não no campo político-social, pois nesse cenário, hegemonicamente, no contexto latino-americano, os direitos humanos são rejeitados e detratados, seja como discurso ou como prática e, fundamentalmente, por aqueles que estão relacionados ao seu surgimento, isto é, a burguesia e seus movimentos totalitários/ditatoriais.

Para Mészáros (2008, p. 168) "[...] enquanto estivermos onde estamos, e enquanto 'o livre desenvolvimento das individualidades' estiver tão distante de nós como está, a realização dos direitos humanos é e permanece uma questão de alta relevância para todos os socialistas". Assim sendo, na atualidade, o campo dos direitos humanos é um terreno a ser contestado, não se pode ignorar a importância de se travar uma batalha nesse espaço diante das investidas atuais sobre as lutas históricas da classe trabalhadora e no enfrentamento das opressões de raça, etnia, gênero e sexualidade. Parafraseando Berlinguer, um terreno em que o adversário de classe é obrigado a retroceder (Berlinguer, 1977, *apud* Coutinho, 1984).

Uma abordagem contra-hegemônica, alicerçada no materialismo histórico-dialético, pressupõe a apreensão dos direitos humanos como um todo estruturado e dialético entretecido nas contradições e no próprio movimento histórico. Nessa perspectiva marxista, parte-se do pressuposto

de que os direitos humanos não são os mesmos em todos os momentos históricos e sociedades em que se revelou, que são ferramentas importantes para o alargamento dos espaços de realização dos sujeitos e que se constroem a partir da luta e do trabalho humano como resposta e resistência a uma gama de opressões. Porém, a radicalidade dos direitos humanos apreendidos a partir do prisma do marxismo exige uma postura de reconhecimento das limitações desses mesmos direitos no interior da sociabilidade capitalista.

Nesse ponto, Máscaro (2022, p. 146) ressalta que "as explorações e opressões, os antagonismos e os conflitos havidos desde os primórdios da sociabilidade capitalista não são chagas que se possam vir a ser curadas pelos direitos humanos". Corrobora Atienza (1983, p. 28, tradução nossa), ao dizer que "sob o sistema capitalista não é possível vislumbrar o fim da exploração do trabalhador, mas somente é possível estabelecer certos limites a essa exploração [...]".[4]

Logo, a contradição não está nos direitos humanos em si, mas no modo de produção e reprodução das condições de existência material, portanto, deve-se negar o capitalismo, e não os direitos humanos em si. O capitalismo nega a possibilidade de realização do indivíduo que os direitos humanos visam promover. Por outro lado, a luta pelos direitos humanos, que não tem como horizonte a superação das condições materiais que reproduzem e perpetuam as opressões às quais os direitos humanos se propõem a remediar, é uma luta inglória. Consequentemente, a luta pela efetivação dos direitos humanos há de ser, necessariamente, uma luta anticapitalista, ou melhor, pela superação do capitalismo e, consequentemente, uma luta pelo horizonte de uma forma de sociabilidade sem a forma jurídica estatal, em que os direitos humanos não sejam apreendidos como direitos, passíveis de serem violados, mas como atributos humanos.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A temática dos direitos humanos tornou-se incontornável no debate político, jurídico, econômico e social contemporâneo. Além do senso comum teórico que repousa sobre a concepção dos direitos humanos, pois é pouco provável que um cidadão, em qualquer lugar público, não saiba emitir uma opinião sobre essa temática.

Esse fato pode estar relacionado à existência de uma diversidade de concepções sobre os direitos humanos e, justamente por isso, são criticados e atacados por todos os lados. Nesse ponto, discutir a concepção de direitos humanos que se adota, ao contrário do que sustentou Bobbio, é tão importante quanto garantir a sua efetivação na realidade concreta, haja vista que tal

4 No texto original: "*Bajo el sistema capitalista no cabe pensar en acabar con la explotación del trabajador, sino que sólo es posible poner ciertos límites a dicha explotación* […]".

concepção está intrinsecamente relacionada ao projeto político, econômico e social que se objetiva a partir da sua efetivação.

Dentre as múltiplas concepções, destaca-se uma abordagem contra-hegemônica que seja capaz de desgarrar os direitos humanos de seu berço liberal-burguês e assentá-los em uma base revolucionária, alicerçada nos pressupostos teórico-metodológicos do materialismo histórico-dialético, uma abordagem crítico-dialética que apreende os direitos humanos como espaço de resistência nos limites da sociabilidade capitalista, um instrumento de mediações táticas na luta política cotidiana e capaz de alargar os espaços de resistência e de realização das individualidades e dos povos. Todavia, é preciso reconhecer as suas limitações e tensões, percebendo que a sua efetivação deve ter como foco a construção de um horizonte revolucionário capaz de superar as contradições materiais as quais os direitos humanos pretendem remediar.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Silvio Luiz de. *Racismo estrutural*. São Paulo: Sueli Carneiro; Pólen, 2019.

ATIENZA, Manuel. *Marx y los derechos humanos*. Madrid: Mezquita, 1983.

BOBBIO, Norberto. *A era dos direitos*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

BOBBIO, Norberto. *Liberalismo e democracia*. São Paulo: Edipro, 2017.

CHEPTULIN, Alexandre. *A dialética materialista*: categorias e leis da dialética. Trad. Leda Rita Cintra Ferraz. São Paulo: Alfa-Omega, 2004.

COSTA, Alexandre Bernardino; FERREIRA, Pedro Pompeo Pistelli. Totalização e contradição: aportes epistemológicos para uma investigação interdisciplinar em direitos humanos. *Rev. Direito e Práx.*, Rio de Janeiro, v. 10, n. 4, p. 2314-2340, out.-dez. 2019. Disponível em: https://www.scielo.br/j/rdp/a/PTT6BZpzdm657mbhpcyJvrv/?lang=pt. Acesso em: 15 mar. 2023.

COUTINHO, Carlos Nelson. *A democracia como valor universal e outros ensaios*. 2. ed. Rio de Janeiro: Salamandra, 1984.

DOUZINAS, Costa. *O fim dos direitos humanos*. São Leopoldo: Unisinos, 2009.

ENGELS, Friedrich. Letters on Historical Materialism. To Joseph Bloch. [1890]. pp. 760-765. *In*: TUCKER, Robert Charles. (org.). T*he Marx-Engels reader*. 2. ed. New York: W. W. Norton & Company, 1978.

FLORES, Joaquín Herrera. Cultura e direitos humanos a partir do mediterrâneo. Tradução de Lucas Gomes. In: Instituto Herrera Flores; Instituto Ensaio Aberto. (Org.). *Cultura e direitos humanos*. Rio de Janeiro: Instituto Ensaio Aberto, 2021, p. 13-34.

HARVEY, David. *Para entender o capital*. São Paulo: Boitempo, 2013.

HERNÁNDEZ, Jaime Escamilla. Derechos humanos y emancipación en el pensamiento de Marx. *Alegatos*, México, v. 1, n. 12, p. 73-76, maio-ago. 1989. Disponível em: http://alegatos.azc.uam.mx/index.php/ra/issue/view/77. Acesso em: 1º jun. 2023.

HOBBES, Thomas. *Leviatã ou matéria, forma e poder de um Estado eclesiástico e civil*. São Paulo: Martin Claret, 2014.

HUNT, Linn. *A invenção dos direitos humanos*: uma história. São Paulo: Companhia das Letras, 2009.

KANT, Immanuel. *Crítica da razão prática*. Trad. António Carlos Braga. São Paulo: Lafonte, 2019.

KANT, Immanuel. *Fundamentação da metafísica dos costumes*. São Paulo: Mantin Claret, 2019.

KANT, Immanuel. *Ideia de uma história universal de um ponto de vista cosmopolita*. São Paulo: Brasiliense, 1986.

KOSIK, Karel. *Dialética do concreto*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2002.

LOCKE, John. *Segundo tratado do governo civil*. São Paulo: Edipro, 2017.

LUKÁCS, György. *História e consciência de classe*. São Paulo: Martins Fontes, 2003.

MACPHERSON, Crawford Brough. *A teoria política do individualismo possessivo de Hobbes até Locke*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1979.

MARKS, Susan. *A false tree of liberty*: human rights in radical thought. New York: Oxford University Press, 2020.

MARX, Karl. *Para a crítica da economia política*. Trad. José Arthur Giannotti e Edgar Malagodi. São Paulo: Nova Cultural, 1987.

MARX, Karl. *O 18 brumário de Luís Bonaparte*. Trad. Nélio Schneider. São Paulo: Boitempo, 2011.

MARX, Karl. S*obre a questão judaica*. Apresentação [e posfácio] Daniel Bensaïd; tradução Nélio Schneider, [tradução de Daniel Bensaïd, Wanda Caldeira Brant]. São Paulo: Boitempo, 2010.

MARX, Karl; ENGELS, Friedrich. *A ideologia alemã*. São Paulo: Boitempo, 2007.

MARX, Karl; ENGELS, Friedrich. *A sagrada família*. São Paulo: Boitempo, 2009.

MARX, Karl; ENGELS, Friedrich. *Manifesto do partido comunista*. São Paulo: Expressão Popular, 2008.

MÁSCARO, Alysson Leandro. *Crítica do fascismo*. São Paulo: Boitempo, 2022.

MÉSZÁROS, István. Marxismo e direitos humanos. *In*: *Filosofia, ideologia e ciência social*: ensaios de negação e afirmação. São Paulo: Boitempo, 2008, p. 157-168.

MÉSZÁROS, István. *O desafio e o fardo do tempo histórico*: o socialismo no século XXI. Tradução de Ana Cotrim e Vera Cotrim. São Paulo: Boitempo, 2007.

MONDAINI, Marco. *Democracia e direitos humanos sob fogo cruzado*. Recife: Editora Universitária da UFPE, 2013.

MOUFFE, Chantal. *Sobre o político*. Tradução Fernando Santos. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2015.

PACHUKANIS, Evguiéni B. *Teoria geral do Direito e marxismo*. São Paulo: Boitempo, 2017

RUIZ, Jefferson Lee de Souza. *Direitos humanos e concepções contemporâneas*. São Paulo: Cortez, 2015.

TONET, Ivo. Para além dos direitos humanos. *Novos Rumos*, Marília, v. 17, n. 37, p. 37-72, 2002. Disponível em: https://revistas.marilia.unesp.br/. Acesso em: 15 mar. 2023.

WOLKMER, Antônio Carlos. Marx, a questão judaica e os direitos humanos. *Revista Sequência Estudos Jurídicos Políticos*, Florianópolis, v. 25, n. 48, p. 11–28, jan./jun. 2004. Disponível em: https://periodicos.ufsc.br/index.php/sequencia/. Acesso em: 20 abr. 2023.

Recebido: 19/04/2025
Aprovado: 09/07/2025

A TERCEIRA DIMENSÃO DA ANÁLISE ECONÔMICA DO DIREITO: UMA PERSPECTIVA INTERPRETATIVA

THE THIRD DIMENSION OF LAW AND ECONOMICS: AN INTERPRETATIVE PERSPECTIVE

Omar Augusto Leite Melo[1]
Luciana Luk tai Yeung[2]
Fillipe Azevedo Rodrigues[3]

1 Mestre em Direito pela Instituição Toledo de Ensino (ITE). Especialista em Direito Tributário pelo Centro de Extensão Universitária (CEU). Bacharel em Direito pela ITE. Professor de Direito Tributário, Direito Ambiental e Análise Econômica do Direito.

2 Mestra em Economia Aplicada pela University of Wisconsin e em Relações Trabalhistas pela mesma universidade. Bacharel em Economia pela Universidade de São Paulo (USP). Professora Associada do Instituto de Ensino e Pesquisa (Insper). Indicada pelo Supremo Tribunal Federal como uma das 100 mulheres mais influentes do Direito Constitucional brasileiro.

3 Doutor em Educação pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN). Mestre em Direito Constitucional pela UFRN. Bacharel em Direito pela UFRN. Professor de Direito de Caicó e de mestrado em Direito da UFRN.

SUMÁRIO: Introdução. 1. Modalidades "Tradicionais" da Análise Econômica do Direito: AED Positiva e AED Normativa. 2. A Teoria Tridimensional do Direito de Miguel Reale e Consequente Análise Econômica Tridimensional do Direito. 3. Um Exemplo de Combinação das Três Modalidades Analíticas. 3.1. Revisão do Tema Repetitivo n. 931 do STJ (REsp 1.785.861). 3.2. Decisão do STF na ADPF 449, que envolvia a proibição de transporte individual urbano por meio de aplicativos (Uber, 99, Cabify etc.). Conclusão. Referências.

RESUMO: O artigo introduz a Análise Econômica do Direito (AED) Interpretativa, uma nova dimensão da AED, que complementa as abordagens positiva e normativa. Inspirada pela Teoria Tridimensional do Direito de Miguel Reale, a AED Interpretativa centra-se no elemento "norma", investigando sua racionalidade, motivações e contexto de elaboração. Retornando ao processo de criação normativa, a análise detecta falhas técnicas, vícios processuais e influências de interesses específicos. A abordagem amplia o controle de qualidade das normas, aprimora a transparência e fortalece o controle judicial. Por meio de pesquisas bibliográficas nacionais e internacionais cotejadas com acórdãos judiciais e exposições de motivos de projetos de lei que trazem exemplos práticos de decisões judiciais e legislativas brasileiras, o estudo demonstra como a AED Interpretativa pode contribuir para a legitimidade, coerência e eficiência do ordenamento jurídico, promovendo um processo normativo mais robusto e alinhado às necessidades sociais e econômicas. Defende-se que a AED Interpretativa expande os estudos juseconômicos sobre a produção das normas jurídicas, trazendo seus reais propósitos e as consequências verdadeiramente desejadas, bem como avalia a qualidade das justificativas, por meio de uma análise econômica retrospectiva que permita criticar e avaliar a sua eficácia normativa.

PALAVRAS-CHAVE: Análise econômica do direito (AED). AED interpretativa. Teoria tridimensional do Direito. Racionalidade normativa. Controle judicial.

ABSTRACT: This article introduces Interpretive Law and Economics (AED Interpretativa), a new dimension of Law and Economics that complements the positive and normative approaches. Inspired by Miguel Reale's Three-Dimensional Theory of Law, the Interpretive Law and Economics approach focuses on the element of the "norm," investigating

its rationality, motivations, and the context of its creation. By returning to the normative drafting process, the analysis identifies technical flaws, procedural irregularities, and the influence of specific interest groups. This approach enhances the quality control of legal norms, improves transparency, and strengthens judicial oversight. Drawing on national and international literature, judicial decisions, and explanatory memoranda from legislative bills that offer practical examples of Brazilian judicial and legislative decisions, the study demonstrates how Interpretive Law and Economics can contribute to the legitimacy, coherence, and efficiency of the legal system, fostering a more robust normative process aligned with social and economic needs. It argues that Interpretive Law and Economics expands the field of economic analysis of law by unveiling the true purposes and intended consequences behind legal norms, and by assessing the quality of justifications through a retrospective economic analysis capable of evaluating and criticizing their normative effectiveness.

KEYWORDS: Law and economics. Interpretative law and economics. Three-dimensional theory of Law. Normative rationality. Judicial oversight.

INTRODUÇÃO

A Análise Econômica do Direito (AED) no Brasil consolidou-se como uma área do saber jurídico nos últimos vinte anos, desde o início dos anos 2000. Esse avanço foi acompanhado por uma crescente aplicação da AED tanto em trabalhos acadêmicos empíricos quanto em estudos voltados à prática jurídica, refletindo seu potencial como ferramenta de compreensão e transformação do ordenamento jurídico.

Apesar desse progresso no campo aplicado, observa-se um limitado desenvolvimento teórico, com poucos esforços direcionados à formulação de novas perspectivas analíticas ou à ampliação das bases teóricas existentes. Por exemplo, a abordagem predominante ainda é a diferenciação tradicional entre a AED Positiva e a AED Normativa, que, embora essencial, deixa lacunas importantes na AED.

Inspirado na Teoria Tridimensional do Direito de Miguel Reale, este artigo se propõe a preencher parte dessas lacunas ao introduzir a AED Interpretativa como uma terceira perspectiva juseconômica, ao lado da positiva e da normativa, inclusive relacionando cada uma dessas modalidades com os três elementos da teoria realeana: AED Positiva (fato), AED Normativa (valor) e AED Interpretativa (norma).

Diferentemente das modalidades positiva e normativa, que examinam as consequências práticas das normas e sua eficiência à luz de objetivos predefinidos, a AED Interpretativa direciona seu foco para os processos subjacentes à criação

e aplicação das normas jurídicas. Essa abordagem busca investigar não apenas os efeitos e a eficiência das normas, mas também o significado e as motivações que as fundamentam. Ao lançar luz sobre os contextos legislativos, judiciais e contratuais, a AED Interpretativa permite compreender as razões subjacentes às escolhas feitas por legisladores, magistrados e contratantes, evidenciando os incentivos e interesses que moldaram as decisões normativas. Trata-se, assim, de um instrumento poderoso para promover maior transparência e legitimidade no ordenamento jurídico, ao mesmo tempo que propicia uma análise crítica do sistema normativo.

Uma das principais vantagens dessa abordagem está em sua capacidade de identificar falhas ou distorções nos processos legislativo, regulatório e contratual, muitas vezes negligenciadas nas análises tradicionais. Por meio da AED Interpretativa, é possível detectar a ausência de estudos técnicos, a influência de interesses específicos (*rent-seeking*), ou até mesmo vícios processuais e de vontade que comprometem a legitimidade e a qualidade das normas jurídicas. Além de oferecer ferramentas para aprimorar o controle judicial sobre normas e decisões, essa modalidade permite também avaliar a coerência interna das normas em relação ao contexto em que foram elaboradas, considerando aspectos históricos, econômicos e sociais. Com isso, promove-se uma compreensão mais ampla e integrada do papel das normas no sistema jurídico, que vai além de sua eficácia prática, incorporando os elementos que orientaram sua criação e aplicação.

Outro ponto central da AED Interpretativa é sua contribuição metodológica para fortalecer o controle judicial de constitucionalidade das normas infraconstitucionais e a fiscalização de políticas públicas. Ao examinar a racionalidade econômica e jurídica das normas desde sua origem, ela fornece instrumentos para evitar retrocessos legais, decisões contraditórias e ineficiências sistêmicas, como demonstrado em casos emblemáticos no Brasil. Essa abordagem pode, por exemplo, ajudar a identificar inconsistências entre os objetivos declarados das normas e os resultados práticos observados, bem como esclarecer os fatores que influenciaram sua formulação, como interesses políticos ou econômicos ocultos. A análise aprofundada desses elementos não apenas complementa as abordagens positiva e normativa, mas também amplia o horizonte das análises econômicas do Direito, contribuindo para o desenvolvimento de um arcabouço teórico ainda mais robusto e conectado às especificidades do contexto brasileiro.

Embora a proposta da AED Interpretativa tenha como base ideias já presentes na literatura internacional (e.g., Cooter e Gilbert, 2022), este artigo busca dar-lhe contornos nacionais, aplicando-a a questões jurídicas específicas do Brasil, além da já citada associação com a Teoria Tridimensional do Direito de Miguel Reale. Serão ainda discutidos casos julgados pelo Supremo Tribunal Federal (STF), pelo Superior Tribunal de Justiça (STJ) e pelo Congresso Nacional, que foram selecionados para demonstrar que essa nova abordagem

pode ser utilizada para enriquecer a análise de normas e decisões. Também serão apresentados exemplos de situações em que a AED Interpretativa foi efetivamente aplicada, mesmo que não tenha sido explicitamente reconhecida como tal, evidenciando sua relevância prática e potencial transformador.

Os objetivos deste artigo são três: (i) apresentar a AED Interpretativa como uma nova dimensão da AED, complementar às abordagens positiva e normativa; (ii) demonstrar, por meio de casos concretos do direito brasileiro, como essa nova perspectiva pode ser aplicada à análise de normas legislativas, decisões judiciais e contratos, revelando racionalidades subjacentes, falhas procedimentais e eventuais capturas regulatórias; e (iii) discutir as implicações teóricas e metodológicas da AED Interpretativa para o fortalecimento da legitimidade e da eficiência do ordenamento jurídico. Ao alcançar tais objetivos, espera-se contribuir para a expansão da teoria juseconômica brasileira, fornecendo instrumentos que promovam maior transparência, criticidade e coerência na criação, interpretação e aplicação das normas jurídicas.

Ao propor uma visão mais ampla e interdisciplinar do Direito, espera-se – com a AED Interpretativa – contribuir para o avanço da teoria da análise econômica do direito brasileira, municiando-a de uma visão mais crítica, transparente e ajustada às necessidades práticas dos problemas jurídicos nacionais.

1. MODALIDADES "TRADICIONAIS" DA ANÁLISE ECONÔMICA DO DIREITO: AED POSITIVA E AED NORMATIVA

Praticamente todos os livros nacionais e internacionais apresentam apenas duas modalidades de análise econômica do Direito: a AED Positiva e a AED Normativa.

Por exemplo, Gico Junior (2022, p. 24) sintetiza que os juseconomistas estão preocupados em investigar e responder a duas perguntas básicas. A primeira, relacionada à AED Positiva: "quais são as consequências de um dado arcabouço jurídico, isto é, de uma dada regra?". A segunda, referente à AED Normativa: "que regra jurídica deveria ser adotada?".

O mesmo autor ainda explica que a AED Positiva se ocupa com o "mundo do ser", "dos fatos", "que pode ser investigado e averiguado por métodos científicos, cujos resultados são passíveis de falsificação"; enquanto a AED Normativa foca no "mundo do dever ser", "dos valores", "que não é passível de investigação empírica, não é passível de prova ou falsificação e, portanto, não é científico".

Por fim, assim sintetiza a diferença entre AED Positiva e Normativa:

> Em resumo, a AED Positiva nos auxiliará a compreender o que é a norma jurídica, qual a sua racionalidade e as diferentes consequências prováveis

> decorrentes da adoção dessa ou daquela regra, ou seja, a abordagem é eminentemente descritiva/explicativa com resultados preditivos. Já a AED Normativa nos auxiliará a escolher dentre as alternativas possíveis, a que seja mais eficiente, i.e., escolher o melhor arranjo institucional dado um valor (vetor normativo) predefinido (Gico Jr., 2022, p. 24-25).

Nesse mesmo sentido, Salama (2010, p. 19) leciona que o Direito e Economia Positivo pode ser aproveitado "para prever as consequências das diversas regras jurídicas", tentando identificar "os prováveis efeitos das regras jurídicas sobre o comportamento dos atores sociais relevantes em cada caso". Logo, "busca-se modelar o comportamento humano de modo que seja possível ao profissional do Direito entender os prováveis efeitos que advirão como consequências das diferentes posturas legais". Em breves palavras, "é para isso que serve o Direito e Economia Positivo: para verificar a pertinência entre meios e fins normativos" (p. 34).

Já o Direito e Economia Normativo, o mesmo autor (*idem*, p. 34) parte do "emparelhamento entre eficiência (que corresponde à ausência de desperdício) e justiça", e adentra nessa "questão espinhosa" e polêmica: "até que ponto o Direito, enquanto 'ciência normativa', deve integrar cálculos de custo e benefício?" ou "até que ponto a maximização da riqueza se relaciona com a justiça?". Portanto, a AED Normativa se envolve sobretudo com o "valor justiça", sob três perspectivas diferentes, a saber:

> De modo geral, creio que seja possível identificar três respostas distintas, conforme se entenda que a maximização de riqueza seja (a) fundação ética para o Direito, (b) um possível objetivo a ser perseguido, a partir de uma visão pragmática do Direito, ou (c) parte de um contexto amplo de estudo do moderno Estado de Bem-Estar, em que os institutos jurídicos são vistos como instrumentos integrantes de políticas públicas. À primeira versão daremos o nome de "fundacional", à segunda de "pragmática", e, à terceira, na falta de termo melhor, daremos o nome de "regulatória" (Salama, 2010, p. 34).

Apenas para reforçar essas duas perspectivas juseconômicas, vale a pena transcrever também os ensinamentos de Vasco Rodrigues:

> As questões a que a Análise Económica do Direito tem dado mais atenção são de dois tipos: Quais são os efeitos de um determinado enquadramento jurídico? Qual o enquadramento jurídico que deveria existir? O primeiro grupo de questões decorre diretamente da definição da Economia como estudo da escolha racional: os economistas admitem que as escolhas que as pessoas fazem são influenciadas pelos sistemas de incentivo a que estão sujeitas, porque estes alteram os custos e benefícios das diversas opções

> disponíveis. O comportamento individual é alterado pelo enquadramento legislativo: se determinado comportamento é proibido, e punido, a sua relação custo-benefício torna-se menos atrativa do que se não o é. A lei pode, assim, ser pensada como um sistema de incentivos e analisar os efeitos de diferentes sistemas de incentivos é uma das grandes preocupações dos economistas. Este tipo de questões corresponde à análise positiva do direito. Já o segundo tipo de questões corresponde a uma análise normativa, que decorre da preocupação dos economistas com a *eficiência*. Diferentes sistemas de incentivos e, portanto, diferentes enquadramentos legais, não são igualmente eficientes: um economista defenderia que se devem preferir enquadramentos legislativos mais eficientes e enquadramentos legislativos menos eficientes (Rodrigues, 2016, p. 32).

Assim, é possível concluir que a AED Positiva investiga o Direito como um fato, o Direito no mundo real dos fatos, verificando como determinada norma jurídica (legislação, decisão judicial, negócio jurídico) está sendo aplicada na realidade, suas consequências práticas ou quais os incentivos que essa norma jurídica vem gerando ou tende a gerar nas tomadas de decisões jurídicas; uma visão fática do Direito, "o Direito como ele é" ou, na expressão de Roscoe Pound (1993), o "*law in action*". Já a AED Normativa enfrenta o Direito na sua dimensão axiológica, criticando e refletindo sobre os valores em jogo, numa visão valorativa do Direito, como ele "deveria ser" ou, ainda, o "*law in books*".

A AED Positiva verifica a efetividade do Direito (mundo dos fatos, do ser); ao passo que a AED Normativa se preocupa com a eficiência do Direito (mundo dos valores, do dever ser).

2. A TEORIA TRIDIMENSIONAL DO DIREITO DE MIGUEL REALE E CONSEQUENTE ANÁLISE ECONÔMICA TRIDIMENSIONAL DO DIREITO

De acordo com a conhecida Teoria Tridimensional do Direito de Miguel Reale (2010), o Direito é uma estrutura social axiológico-normativa, composta por três elementos interdependentes: fato, valor e norma. São dimensões essenciais do Direito que devem ser levadas em consideração ao observar, indagar ou (re)pensar o fenômeno jurídico.

A relação entre fato, valor e norma é a base da referida teoria tridimensional do Direito que, desse modo, é "insuscetível de ser partido em fatias, sob pena de comprometer-se a natureza especificamente jurídica da pesquisa" (Reale, 1992, p. 59). Dessa forma, a interpretação e aplicação do Direito devem levar em consideração essa integridade do fenômeno jurídico: fato + valor + norma.

Vale reforçar que o estudo do fenômeno jurídico pressupõe uma unidade formada necessariamente por aqueles três elementos, de tal forma

que a referida teoria refuta as análises monistas ou reducionistas, nas quais o Direito poderia ser ontologicamente conhecido sob a dimensão do fato *ou* do valor *ou* da norma, é dizer, isoladamente por elemento, como se denota no Sociologismo Jurídico, no Moralismo Jurídico ou Normativismo Lógico, respectivamente (Reale, 2002, p. 434-487).

Pelo que foi visto anteriormente, percebe-se que a classificação meramente bipartite da AED em apenas duas modalidades (positiva e normativa) não espelha essa visão tridimensional de Miguel Reale. Não há uma contradição, mas, sim, uma relação de incompletude entre a bipartição da AED e a teoria tridimensional, na medida em que é facilmente perceptível que a AED Positiva se relaciona ao elemento "fato" da teoria realeana, e a AED Normativa se encaixa muito bem no elemento axiológico ou valorativo na teoria tridimensional do Direito. Portanto, nota-se a ausência de uma AED focada no terceiro elemento componente do Direito: o direito enquanto norma. Os dois níveis tradicionais de estudos juseconômicos omitem a análise econômica da norma jurídica.

É exatamente aqui que se sugere a adição de uma terceira modalidade de AED, que se concentre no elemento "norma", isto é, que traga uma visão juseconômica sobre a norma jurídica e investigue a eficácia da norma. A essa terceira espécie de AED dá-se o nome de AED Interpretativa, assim batizada por Robert Cooter e Michael Gilbert (2022) em sua recente obra *Public Law and Economics*.

Assim, a AED merece ser (melhor) estudada sob uma perspectiva tridimensional, que case com os três elementos da Teoria Tridimensional do Direito, proporcionando uma relação sinérgica entre a clássica teoria realeana do Direito e a AED:

Tabela 1 – Teoria Tridimensional do Direito e Relação com a AED

TEORIA TRIDIMENSIONAL DO DIREITO (REALE)	MODALIDADES OU DIMENSÕES DA ANÁLISE ECONÔMICA DO DIREITO	TEORIAS MONISTAS OU REDUCIONISTAS	ENFOQUES	PLANOS
Fato	AED Positiva	Sociologismo Jurídico	Causal ou genético	Efetividade (eficácia social)
Valor	AED Normativa	Moralismo Jurídico	Teleológico e axiológico	Eficiência
Norma	AED Interpretativa	Normativismo Lógico	Linguístico ou normativo	Eficácia normativa

Fonte: Compilação própria dos autores.

A respeito dos três tipos da AED, assim resumem Robert Cooter e Michael Gilbert (2022, p. 5):

> A teoria positiva prevê os efeitos da lei e a teoria normativa os avalia. Estes modos de análise são familiares a todos os economistas, incluindo aqueles que não estudam direito. Juntas, essas atividades constituem grande parte do Direito e Economia. No entanto, eles não abrangem tudo. Às vezes, os estudiosos empregam um terceiro modo de análise que consideramos especialmente interessante e que desenvolvemos ao longo do livro: Direito e Economia Interpretativo. Este modo de análise não prevê ou avalia os efeitos da lei. Ele identifica o significado da lei.

Essa terceira espécie possui enfoque linguístico ou normativo (Robles, 2011, p. 9-16), especialmente no que tange ao propósito ou à motivação da norma jurídica em análise. Pretende-se detectar e explicar os incentivos pretendidos pela norma ou decisão jurídica, deslocando os holofotes para a justificação e motivação da norma ou da decisão, ou seja, procura destacar os fatores que determinaram a forma e o conteúdo das normas e das decisões jurídicas.

Luiz Fux e Bruno Bodart (2021) também invocaram três aspectos da AED, baseados na lição de Richard Posner (2011): as duas "clássicas" (positiva e normativa) e uma terceira chamada de *heurística*, que parece guardar certa semelhança com essa terceira modalidade aqui tratada como AED Interpretativa. Os referidos autores brasileiros alertam que os aspectos positivo e *heurístico* da AED geralmente são aglutinados na AED Positiva (ou descritiva). E assim expuseram essas três modalidades:

> A abordagem do Direito sob o prisma econômico pode assumir três diferentes aspectos. O primeiro, denominado heurístico, preocupa-se com identificação da racionalidade que informa a existência de diferentes institutos jurídicos e lhes confere coesão. Afinal, por que existem os direitos de propriedade, as regras de responsabilidade civil, as normas que regem os contratos ou a proteção à liberdade de expressão? O segundo aspecto, chamado *descritivo*, é voltado à determinação dos efeitos das normas jurídicas na sociedade, ou seja, investiga as consequências decorrentes das normas legais em análise. Por exemplo, considerando a lógica subjacente às regras de responsabilidade civil, quais alterações na sociedade são observadas ante a adoção da regra de responsabilidade objetiva, em comparação com a exigência de demonstração de culpa? Esses dois primeiros aspectos são por vezes reunidos sob a expressão "análise econômica do Direito *positiva*". Finalmente, o último aspecto é o de cunho *normativo*, que busca definir quais normas jurídicas são

> desejáveis comparando sua eficiência a partir das conclusões obtidas nos dois aspectos anteriores da análise (Fux; Bodart, 2021, p. 2).

A AED Interpretativa auxilia no controle de qualidade dos insumos utilizados na fabricação da norma jurídica, voltando-se ao momento da produção normativa. A ideia não é prescrever os comportamentos e consequências possíveis frente à norma (análise positiva), mas sim explicar a racionalidade da própria norma jurídica.

Aliás, aqui está uma das principais diferenças entre AED Positiva e AED Interpretativa: enquanto a AED Positiva se volta às consequências prováveis e futuras da norma jurídica, preocupando-se com os fatos que deverão surgir a partir dos incentivos reais gerados pela norma jurídica, a AED Interpretativa propõe uma visão focada no passado, retroagindo à época em que a norma foi projetada, discutida e aprovada, apontando e (re) avaliando argumentos, estudos, contextos e justificativas que foram levados em consideração na produção normativa.

Com relação às normas jurídicas legislativas (normas gerais e abstratas, como constituições, emendas, leis complementares e ordinárias, medidas provisórias, decretos, resoluções, portarias, instruções normativas e demais legislações infraconstitucionais e infralegais), a AED Interpretativa se propõe a estudar a elaboração, interpretação ou aplicação das exposições de motivos, averiguar como foram apresentados e debatidos os fatos, argumentos e estudos técnicos que foram levados em consideração, verificar se houve audiência pública ou qualquer outra participação popular ou técnica, detectar eventuais manobras ou vícios no processo legislativo, apontar os "reais interessados" na legislação ou regulação, ou seja, os grupos de interesses e possíveis comportamentos *rent-seeking*.

O Direito é produto cultural da humanidade, sendo a norma uma "filha da decisão política", de tal forma que se mostra importante "identificar nos textos legais em vigor quais modelos de Estado, qual contexto político pautou a tomada de decisões que continuam, de forma não necessariamente harmônica, a produzir efeitos enquanto válidas" (Moraes; Ferracini Neto, 2019, p. 17-18).

Por exemplo, a análise de impacto regulatório (AIR), exigida a partir da Lei de Liberdade Econômica (artigo 5º da Lei n. 13.874/2019, regulamentada pelo Decreto n. 10.411/2020), pode ser identificada como um instrumento viabilizador de uma AED Interpretativa, pois foca exatamente no nascedouro da regulação, na tentativa de se buscar transparência acerca da racionalidade e dos propósitos da regulação implementada.

A AED Interpretativa também é uma metodologia bastante apropriada para aferição do chamado controle de constitucionalidade semiprocedimental voltado ao devido processo legislativo (Nascimento, 2021, p. 173; Salinas;

Almeida, 2020, p. 130), ou seja, o controle judicial do processo legislativo que se trata de um terceiro tipo de controle judicial do processo legislativo, voltado para a qualidade da deliberação legislativa ou do processo de justificação legislativa, ao lado dos dois tradicionais tipos de controle: o formal (quanto ao procedimento e às demais condições objetivas para a sua elaboração das espécies legislativas, conforme as previsões da própria Constituição, como, por exemplo, a competência, a iniciativa, o quórum etc.) e o material (quanto ao conteúdo das disposições legais aprovadas) (Nascimento, 2021, p. 173). No mesmo sentido, Salinas e Almeida (2020, p. 130) lecionam que o controle semiprocedimental "estabelece a importância de observar regras de legística ou metódica legislativa para determinar a constitucionalidade dos atos normativos", e citam três casos de controle semiprocedimental no STF: MS 33.195 (afastamento de deputado federal), ADI 4425 (EC 62 dos precatórios) e MS 34.355 (criação de comissão especial).

Recentemente, esse controle semi-procedimental foi empregado na ADI 7222, que versa sobre a constitucionalidade da fixação do piso da enfermagem (Lei n. 14.434/2022 e Emenda Constitucional n. 127/2022), quando o relator ministro Roberto Barroso acatou o argumento da autora – Confederação Nacional de Saúde, Hospitais e Estabelecimentos e Serviços (CNSaúde) – de que o processo legislativo que instruiu a Lei n. 14.434/2022 teria se baseado em estudo de impacto financeiro inadequado, pois subestimou o custo direto dos novos pisos salariais, sem comprovar a viabilidade econômica de sua implementação.

O propósito do piso constou explicitamente no Projeto de Lei (PL) n. 2564/2020, por meio da sua exposição de motivos, que apresentou como justificação a constatação de que "tais profissionais colocariam em risco a própria saúde para salvar vidas de outras pessoas, sem, contudo, receber remunerações dignas". Portanto, esses profissionais da saúde estariam em uma suposta situação de "absoluta desvalorização por todo o País", de tal forma que o projeto de lei assumiu o papel de "corrigir essa incoerência" e de homenagear tais profissionais (Oliveira; Teixeira, 2024, p. 50).

Porém, após invocar a escola da *Public Choice* e questionar esse interesse público evidenciado na exposição de motivos, Amanda Flávio de Oliveira e Cleveland Prates Teixeira (2024, p. 51) esclarecem que a ação dos legisladores, na verdade, foi "movida pela intenção de reelegerem-se":

> Tudo isso parece explicar o incontestável: a ação dos legisladores não se encontra diretamente relacionada com a melhor escolha a título de bem-estar social, mesmo que, no curso de um processo legislativo, considerações jurídicas e de constitucionalidade também devam ser observadas. Nesse cenário, sobreleva-se a atuação do Judiciário, em seu papel de guardião da Constituição.

Mais do que isso, os autores também denunciaram – tal como os ministros do STF – a falta de estudos econômicos da legislação atacada e de uma análise de impacto sobre os agentes diretamente afetados (hospitais públicos e particulares, empresas de *homecare*, pacientes, planos de saúde, seguro-saúde, União, Estados e Municípios, empresas contratantes de planos de saúde, consumidores em geral e cidadãos-contribuintes).

Dessa forma, em vez de beneficiar a categoria (finalidade pretendida pelo legislador), o novo piso nacional dos enfermeiros (superior ao salário mínimo) acarretaria um efeito inverso, criando desemprego exatamente para os profissionais que pretendia ajudar, além dos riscos de falência ou enormes dificuldades financeiras para as unidades de saúde (notadamente as santas casas e hospitais públicos), de aumento nas mensalidades de planos de saúde, de redução na oferta particular de serviços hospitalares com consequente sobrecarga no sistema público de saúde.

Ao olhar para esses defeitos técnicos na elaboração da norma jurídica, o STF suspendeu os seus efeitos e foi liberando apenas aos poucos, na medida em que foram surgindo avaliações dos impactos da alteração legislativa.

Portanto, o olhar da AED Interpretativa, voltado ao significado da norma (sua finalidade) e das evidências empíricas utilizadas (ou sequer realizadas) durante a produção legislativa, pode viabilizar um controle sobre a discricionariedade legislativa, no tocante à veracidade dos fatos determinantes da decisão legislativa (por exemplo, dados estatísticos citados ou omitidos), "sempre e quando sejam empiricamente aferíveis e quando haja razões para duvidar da integridade do levantamento dos fatos do legislador", algo que a literatura internacional denomina *evidence-based judicial review*.

Roberta Simões Nascimento (2021) cita os seguintes casos em que o STF avaliou as evidências empíricas de um ato legislativo: ADI 3510 (pesquisa científica com embriões humanos – art. 5º da Lei n. 11.105/2005); ADPF 101 (proibição de importação de pneus usados); ADPF 54 (antecipação do parto na gravidez de fetos anencefálicos); ADPF 186 (reserva de vagas nas universidades com base em critérios raciais); ADI 4103 ("Lei Seca" – Lei n. 11.705/2008). A autora ainda aponta que a convocação de audiências públicas para suplantar as deficiências epistêmicas do STF tem se limitado mais a um espaço de abertura democrática para a participação de diferentes atores na jurisdição constitucional, sem uma necessária preocupação "com o próprio caráter científico das informações recebidas pela Corte nessas audiências, nem se mencionam os problemas de capacidade de conduzir tais investigações".

Outro campo de investigação está na atuação dos Tribunais Superiores naquilo que se convencionou chamar de "ativismo judicial", isto é, quando o Judiciário avança na criação de normas com relevante impacto social, inclusive para além do processo.

Shikida e Rodrigues (2024), antes de tratarem das consequências (AED Positiva), analisaram as motivações dos ministros do STJ ao julgarem, em 13/9/2023, o REsp n. 1.971.993/SP (Tema 1.143), cuja tese fixada contraria todo o histórico da Corte ao definir uma regra com eficácia *erga omnes* para aplicação do princípio da insignificância (descriminalização) no crime de contrabando, qual seja:

> O princípio da insignificância é aplicável ao crime de contrabando de cigarros quando a quantidade apreendida não ultrapassar 1.000 (mil) maços, seja pela diminuta reprovabilidade da conduta, seja pela necessidade de se dar efetividade à repressão ao contrabando de vulto, excetuada a hipótese de reiteração da conduta, circunstância apta a indicar maior reprovabilidade e periculosidade social da ação (Shikida; Azevedo, 2024, p. 68).

Os autores apontaram a ausência de evidências empíricas e de coerência por trás desse critério de "legalização" do contrabando de cigarro, limitado a mil maços, a despeito da previsão do tipo penal. Segundo Shikida e Rodrigues (2024, p. 69), o STJ presumiu que renunciar a aplicação da lei penal em uma parcela do contrabando promoveria "uma melhor alocação dos recursos de persecução penal para coibir a mesma conduta quando envolver quantias mais significativas". No entanto, concluem os autores que, além da crítica dogmática sobre os limites ultrapassados pelo Poder Judiciário ao tornar insignificante uma conduta criminosa, "não é possível identificar um *trade-off* entre coibir o pequeno contrabando em prejuízo do grande contrabando".

A mesma abordagem anterior pode ser empregada ao Projeto de Lei n. 4.540/2021, que propõe a exclusão de ilicitude no furto insignificante e no furto por necessidade, havendo, portanto, contribuições da AED nessa fase de produção legislativa sobre o que se entende de ótimo de intervenção penal, entre proteger bens jurídicos e limitar o poder de punir estatal (Rodrigues, 2023).

Denota-se, portanto, que a AED Interpretativa pode abastecer a Legística de informações em prol de um processo legislativo mais apurado e clarificar as motivações do ativismo judicial, evitando as desconfianças entre o juiz constitucional e o legislador (Tavares, 2012, p. 19-31) e, mais ainda, garantindo o direito fundamental de titularidade de cada pessoa "de receber justificativas em relação aos atos de autoridades públicas que lhe afetem de algum modo" (Barcellos, 2020, p. 90-97).

A AED Interpretativa pode ser empregada para detectar a racionalidade subjacente à norma, inclusive para facilitar a sua interpretação e aplicação ou, ainda, o seu controle de constitucionalidade. É um instrumento de fiscalização e controle da "perigosa arte" de fazer leis:

> Capítulo dos estudos jurídicos que ainda exige acuradas pesquisas e meditações para uma adequada sistematização é o relativo à arte de fazer as leis. (...) Tal é o poder da lei que a sua elaboração reclama precauções severíssimas. Quem faz a lei é como se estivesse acondicionado materiais explosivos. As consequências da imprevisão e da imperícia não serão tão espetaculares, e quase sempre só de modo indireto atingirão o manipulador, mas podem causar danos irreparáveis (Leal, 1960, p. 8).

No âmbito das normas jurídicas produzidas por decisões judiciais (sentenças, acórdãos, temas e teses consolidadas em sede de repercussão geral ou recursos repetitivos, súmulas, enunciados etc.), a AED Interpretativa entra em ação para averiguar os fatos, momentos, estudos e motivos que levaram àquela decisão.

O recurso de embargos de declaração é uma clara sinalização de uma AED Interpretativa, ou seja, uma detecção de vício ou falha na produção da decisão judicial que se mostrar obscura, contraditória, omissa ou com erro material, nos termos do artigo 1.022 do Código de Processo Civil.

O instituto do *distinguishing* é um outro exemplo de aplicação da AED Interpretativa, pois evidencia a diferença entre o caso do precedente já julgado e o novo caso que está sendo apresentado. Ora, para fazer tal distinção, é fundamental retornar ao julgamento anterior e rever o que exatamente foi ali julgado e qual a racionalidade utilizada.

Recentemente, no RE n. 1.355.208, julgado em 19/12/2023, Tema 1.184 com repercussão geral, o Plenário do STF enfrentou o relevante caso da extinção de execuções fiscais de baixo valor, legitimando a extinção de execuções fiscais por falta de interesse de agir, condicionando o ajuizamento da execução fiscal à prévia adoção de algumas medidas extrajudiciais (tentativa de conciliação ou protesto da CDA). Essa decisão foi muito bem embasada em estudos técnicos (Nota Técnica n. 8/2023 do Núcleo de Processos Estruturais e Complexos – NUPEC), que trouxeram várias informações relacionadas ao estoque das execuções fiscais, taxas de congestionamento, comparativos e índices de arrecadação entre execução fiscal e protesto extrajudicial em valores e tempo de duração, custo médio e mínimo de uma execução fiscal, concluindo pela total eficiência dessa decisão judicial, com estimativa de economia da ordem de R$ 17 bilhões para o Judiciário (Barroso; Resende, 2024, p. 23-42).

Até aqui, são implicações extraídas da AED Positiva (como "estão" as execuções fiscais, as consequências do sistema atual e estimativas dos reflexos positivos após a decisão do STF) e da AED Normativa (ineficiência ou enorme desperdício de tempo e de dinheiro com essas execuções de baixo valor x eficiência da nova decisão tomada pelo STF). No futuro, se (ou quando), por exemplo, a inteligência artificial conseguir substituir as

ações humanas dos magistrados e demais servidores judiciais na condução dessas milhões de execuções fiscais, o valor de alçada estipulado em R$ 10.000,00 poderá ser revisto ou até mesmo abolido, a partir de uma AED Interpretativa que esclareça uma mudança de cenário provocada com o advento de uma alta tecnologia da informação que reduza sensivelmente todos esses custos que foram levados em consideração à época da decisão do STF, em dezembro de 2023.

No Direito Ambiental, mais especificamente no caso em que o Código Florestal de 2012 foi posto em xeque na ADC n. 42, relator ministro Luiz Fux, julgado em 28/02/2018, o STF proferiu uma decisão que também serve para ilustrar a aplicação da AED Interpretativa, eis que se realizou toda uma apreciação histórica em torno do processo legislativo, a fim de se verificar a qualidade dos debates. Resumidamente, estavam sob discussão alguns dispositivos do Código que reduziram a proteção ambiental em comparação com o diploma anterior, ou seja, o novo Código trouxe alguns retrocessos ambientais em benefício do desenvolvimento socioeconômico.

Nesse caso, ao tomar uma postura de deferência ao que fora decidido pelo Legislativo, o ministro relator Luiz Fux, em seu voto de 2018, fez uma análise retrospectiva à época de duração do processo legislativo, validando a nova norma ambiental, ainda que tenha trazido um retrocesso na proteção ambiental:

> O Código Florestal ostenta legitimidade institucional e democrática, sendo certo que a audiência pública realizada nas presentes ações apurou que as discussões para a aprovação da Lei questionada se estenderam por mais de dez anos no Congresso Nacional. Destarte, no âmbito do Parlamento, mais de 70 (setenta) audiências públicas foram promovidas com o intuito de qualificar o debate social em torno das principais modificações relativas ao marco regulatório da proteção da flora e da vegetação nativa no Brasil. Consectariamente, além da discricionariedade epistêmica e hermenêutica garantida ao Legislativo pela Constituição, também militam pela autocontenção do Judiciário no caso em tela a transparência e a extensão do processo legislativo desenvolvido, que conferem legitimidade adicional ao produto da atividade do Congresso Nacional.

Por outro lado, cabe trazer um outro caso de Análise Econômica do Direito Ambiental que também se valeu da modalidade interpretativa, no sentido de investigar a produção da norma jurídica. Trata-se da ADI n. 2270133-83.2022.8.26.0000 julgada pelo Órgão Especial do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, relator desembargador Jarbas Gomes, em 09/08/2023, votação unânime.

O caso envolvia uma lei municipal de Ilhabela que revogava um decreto municipal que criara uma unidade de conservação municipal. Formalmente, em princípio, o Município havia cumprido as exigências constitucionais e legais: uma lei específica pode desafetar uma unidade de conservação, conforme o artigo 225, §1º, III, da CF c/c artigo 21, §7º, da Lei n. 9.985/2000. Contudo, ao retornar ao processo legislativo dessa lei municipal, vários vícios foram detectados a partir dos comportamentos adotados pelo então prefeito da cidade (autor do projeto de lei) e pelos vereadores: o projeto de lei tramitou em regime de urgência e foi finalizado em menos de 24 horas, sem convocação de audiência pública e sem manifestação da Procuradoria Municipal. No voto do relator, foi frisada "a velocidade com que se desenvolveu o processo legislativo, inviabilizando, seguramente, fosse dado conhecimento aos cidadãos". Também restou consignado que o projeto de lei "não foi instruído com parecer técnico ou estudo que amparasse a decisão de extinguir a reserva", nem "os possíveis efeitos desta sobre o meio ambiente". Ainda:

> E a leitura das justificativas apresentadas no encaminhamento do projeto de lei à Mesa Legislativa (fls. 102-103) evidencia a falta de razoabilidade da providência alvitrada, porque destituída de fundamentos de precisão metodológica e expertise científica que demonstrassem o interesse público na supressão da área originalmente protegida.

Por fim, a AED Interpretativa também recai sobre as normas jurídicas contratuais (negócios jurídicos), ao captar as intenções de cada parte contratante, que são afloradas, por exemplo, por meio dos "considerandos" expressamente consignados nos documentos contratuais, como também na própria prática desenvolvida durante a relação contratual.

A importância de se saber as "intenções" das partes contratantes está disposta no artigo 112 do Código Civil: "nas declarações de vontade se atenderá mais à intenção nelas consubstanciada do que ao sentido literal da linguagem". No artigo 113, §1º, I, também se dispõe que "a interpretação do negócio jurídico deve lhe atribuir o sentido que for confirmado pelo comportamento das partes posterior à celebração do negócio".

A AED Interpretativa também pode ser útil para evidenciar ou afastar falhas na celebração do contrato como, por exemplo, a assimetria de informação e o abuso do poder econômico. A título de exemplo, verificar se ambos os contratantes foram devidamente assessorados por advogados, ou se entre os ex-cônjuges houve o abuso de informações privilegiadas ou técnicas que implicaram numa divisão manifestamente desequilibrada do patrimônio, passível de futura revisão judicial.

3. UM EXEMPLO DE COMBINAÇÃO DAS TRÊS MODALIDADES ANALÍTICAS

Após as considerações teóricas acima expostas, convém trazer exemplos concretos de utilização das três modalidades de AED pelos nossos tribunais.

Para tanto, foram selecionados dois casos: o primeiro, vindo do STJ, a respeito do não reconhecimento da extinção da punibilidade criminal enquanto não houver o adimplemento da multa penal; o segundo, extraído do voto do ministro Luiz Fux numa decisão do STF envolvendo uma lei municipal que proibia o transporte individual de pessoas pelos "motoristas de aplicativos" (Uber, 99, Cabify etc.). Os casos foram escolhidos por sua alta relevância prática, tendo gerado impactos significativos sobre a sociedade brasileira. Além disso, em todos eles, observa-se o uso explícito de obras, teorias ou da lógica da AED, o que os torna exemplos especialmente apropriados para ilustrar a aplicação da AED Interpretativa proposta neste artigo.

3.1. Revisão do Tema Repetitivo n. 931 do STJ (REsp 1.785.861)

Para melhor esclarecer essa tridimensionalidade da AED (Melo, 2023, p. 113-116), segue um caso prático que sintetiza essa combinação entre as modalidades positiva, normativa e interpretativa. Ademais, o exemplo também serve para reforçar que a AED não prega (necessariamente) um punitivismo criminal.

No ProAfR no Recurso Especial n. 1.785.383, a Defensoria Pública do Estado de São Paulo se valeu de estudos empíricos afetos ao Direito e Economia para fundamentar seu pedido de revisão do Tema Repetitivo n. 931 do STJ, demonstrando a ocorrência dos efeitos colaterais que vêm sendo provocados pelo entendimento até então vigente.

Após o julgamento da ADI 3150 em conjunto com a 12ª Questão de Ordem da Ação Penal n. 470 ("mensalão") pelo STF, o STJ mudou seu entendimento em 2018 a respeito da consequência do não pagamento da multa penal. Até então, o STJ encarava a multa do artigo 49 do Código Penal como qualquer outro débito fiscal, de tal forma que a sua inadimplência não interferia na extinção da punibilidade quando a pessoa cumprisse a pena de prisão. Todavia, o STJ mudou sua orientação, conforme a redação do Tema 931 que se pretendia rever: "na hipótese de condenação concomitante a pena privativa de liberdade e multa, o inadimplemento da sanção pecuniária obsta o reconhecimento da extinção da punibilidade".

Valendo-se de uma AED Interpretativa, a Defensoria resgatou a origem, os "incentivos" e a fundamentação da decisão ("norma") do STF ("exposição de motivos" da ADI 3150 e da AP 470), mais especificamente

do voto do ministro Luís Roberto Barroso que se orientou pelo caráter penal, e não apenas fiscal, da multa prevista no artigo 51 do Código Penal. Ocorre que esse atual entendimento foi construído com base nos chamados crimes de colarinho branco (criminalidade econômica), estendendo-se indiscriminadamente para todos os demais delitos.

Para diagnosticar as consequências práticas desse entendimento no "mundo real", foi feita uma pesquisa de jurimetria com mais de 70 mil ações de execução da pena de multa no Estado de São Paulo; logo, uma AED Positiva, constatando que, na imensa maioria dos casos, "as multas são de baixo valor e aplicadas aos crimes normalmente cometidos por quem é menos favorecido, por exemplo, delitos patrimoniais e os previstos na Lei de Drogas, que representam cerca de 75% da população carcerária".

Assim, numa AED Normativa, chegou-se à conclusão de uma injustiça ou ineficiência desse entendimento atual:

> Ao mirar nos políticos e empresários condenados por crimes de colarinho branco, corrupção e lavagem de dinheiro, no entanto, o STJ acertou precisamente no seu oposto. São os mais pobres, negros e excluídos em geral – o "público cativo" e sempre desfavorecido do direito criminal – que perde mais com a atual redação do Tema 931. [...] Mas não é só. A pesquisa da Defensoria revelou ainda que a grande maioria das pessoas condenadas a pagar penas de multa são negras, pobres e desempregadas, por isso, não conseguem quitar o valor executado senão em prejuízo da própria subsistência. Quase 77% dos executados recebe menos de dois salários mínimos por mês. A parcela mais vulnerável da população, portanto, recebe mais penas de multa e, ao mesmo tempo, é a que tem maiores dificuldades de quitá-las (Falcone, 2021).

Enfim, percebe-se que essas consequências não tinham sido projetadas quando das decisões anteriores proferidas pelo STF e STJ, até porque se referiram a crimes praticados por políticos e empresários. A redação do Tema 931 caminhava em sentido oposto ao do texto constitucional e da legislação penal, ao impor impactos desproporcionais ao não pagamento da pena de multa, estendendo a reincidência e o próprio encarceramento daquelas pessoas (justamente as mais miseráveis) que cumpriram pena de prisão.

Assim, em novembro de 2021, a 3ª Seção do STJ reviu esse posicionamento, em acatamento ao pedido da Defensoria Pública, reformando a tese até então contida no Tema 931 para considerar que o não pagamento da multa deveria obstar a extinção da punibilidade. Em vez disso, a nova tese fixada pela 3ª Seção do STJ segue no sentido de que, na hipótese de condenação concomitante de pena privativa de liberdade com multa, o inadimplemento da

sanção pecuniária pelo condenado não obsta o reconhecimento da extinção da punibilidade, quando se comprovar a impossibilidade de fazê-lo.

Em seu voto, o relator ministro Rogerio Schietti Cruz ressaltou que esse novo entendimento significa para o condenado sem condições financeiras "a reconquista de sua posição como indivíduo aos olhos do Estado", permitindo-lhe reconstruir sua vida "sob as balizas de um patamar civilizatório mínimo". A interdição de direitos decorrente da não extinção da punibilidade levava esses condenados a um "estágio de desmedida invisibilidade", comparável "à própria inexistência de registro civil", eis que esses condenados estavam sem acesso a programas assistenciais, essenciais para a sua reinclusão social e o exercício da cidadania. Nesse sentido, segue trecho do voto do relator:

> O condicionamento da extinção da punibilidade, após o cumprimento da pena corporal, ao adimplemento da pena de multa transmuda-se em punição hábil tanto a acentuar a já agravada situação de penúria e indigência dos apenados hipossuficientes, quanto a sobreonerar pessoas próximas do condenado, impondo a todo o seu grupo familiar privações decorrentes de sua impossibilitada reabilitação social, o que põe sob risco a implementação da política estatal de proteção da família.

Sob as perspectivas consequencialista e empírica (uma vez baseadas em estatísticas oficiais), esse novo precedente afastou a "sobrepunição da pobreza" e reduziu a "indigência dos apenados hipossuficientes" que estava ocorrendo fruto da posição anterior (injusta e ineficiente).

Aqui, o objeto sob as lentes da análise econômica interpretativa é a função ontológica da pena como um instrumento de prevenção geral (dissuasão) e especial (incapacitação e ressocialização) a um só tempo, servindo aos paradigmas do Direito Penal de proteger bens jurídicos, mas também limitar o *jus puniendi*. Conforme Rodrigues (2023, p. 17), tem-se "uma análise econômica exclusivamente do Direito Penal, isto é, uma abordagem da já mencionada linguagem normativa, orientada em função dos objetivos constitucionais que legitimam o poder de punir". A análise econômica trazida nesse julgado "seria a restrita teoria econômica do Direito Penal, não envolvendo necessariamente orçamento de segurança pública, número de viaturas, instalação de câmeras de vigilância (...) etc.".

3.2. Decisão do STF na ADPF n. 449, que envolvia a proibição de transporte individual urbano por meio de aplicativos (Uber, 99, Cabify etc.)

Na ADPF n. 449, julgada em maio de 2019, o Plenário do STF declarou a inconstitucionalidade da Lei Municipal n. 10.553/2016 de Fortaleza/CE,

que proibia o uso de carros particulares, cadastrados ou não em aplicativos, para o transporte remunerado individual de pessoas no município.

No voto do ministro Luiz Fux, relator do acórdão cujo mérito foi acompanhado por unanimidade pelos demais ministros, encontram-se trechos que preenchem as três modalidades de AED.

Com relação à AED Normativa, o ministro destacou os seguintes valores constitucionais da ordem econômica que foram violados pela lei municipal: liberdade de iniciativa, livre concorrência, igualdade, pleno emprego. Também apontou a total falta de eficiência dessa lei municipal na política pública de mobilidade urbana. Esse trecho da ementa sintetiza esse viés normativo:

> [...] 18. A Constituição impõe ao regulador, mesmo na tarefa de ordenação das cidades, a opção pela medida que não exerça restrições injustificáveis às liberdades fundamentais de iniciativa e de exercício profissional (art. 1º, IV, e 170; art. 5º, XIII, CRFB), sendo inequívoco que a necessidade de aperfeiçoar o uso das vias públicas não autoriza a criação de um oligopólio prejudicial a consumidores e potenciais prestadores de serviço no setor, notadamente quando há alternativas conhecidas para o atingimento da mesma finalidade e à vista de evidências empíricas sobre os benefícios gerados à fluidez do trânsito por aplicativos de transporte, tornando patente que a norma proibitiva nega "ao cidadão o direito à mobilidade urbana eficiente", em contrariedade ao mandamento contido no art. 144, § 10, I, da Constituição, incluído pela Emenda Constitucional nº 82/2014.

Comentando esse caso, Oliveira e Oliveira Junior (2024, p. 123-128) destacaram a perspectiva *Law and Economics* do voto do ministro Luiz Fux, que levou em consideração os princípios constitucionais da ordem econômica, inclusive com citação da clássica obra *Por que as nações fracassam* dos economistas Daron Acemoglu e James Robinson, que prega a relevância de instituições eficientes para o crescimento econômico de uma nação. O ministro Luiz Fux advertiu para o risco de desperdício e ineficiência dessa intervenção municipal no setor de mobilidade urbana, que conduziria a um "círculo vicioso de totalitarismo político e acentuação da miséria", indo na contramão de se orientar os indivíduos para um comportamento economicamente desejável (mais eficiente):

> Advertiu [o ministro Fux], no ponto, sobre a pertinência de o Tribunal definir os *"limites do poder regulador em relação ao ambiente concorrencial e ao exercício das profissões, prevendo segurança jurídica não apenas para as inovações disruptivas decorrentes da novíssima 'economia compartilhada', mas também para a iniciativa privada nos mais diversos setores de mercado"*.

> Sublinhando o valor da liberdade de iniciativa constitucionalmente consagrado, o Relator apontou para a necessidade de restrição do poder estatal sobre a economia de mercado. Indicou que a liberdade de iniciativa se encontra nas bases do constitucionalismo moderno e da democracia liberal. A partir de então, o Ministro vale-se, em sua argumentação, de textos clássicos de *Law and Economics*, os quais norteiam uma interpretação consequencialista do Direito, e atenta para os incentivos que as normas jurídicas geram, assim como para seus efeitos (Oliveira; Oliveira Junior, 2024. p. 125-126).

No tocante à AED Positiva, o ministro Luiz Fux prescreveu que os verdadeiros "perdedores" com a entrada desses novos agentes econômicos no mercado de transporte individual de passageiros não seriam os motoristas, mas sim os (poucos) detentores das licenças que garantiam a exclusividade na prestação de serviços de transporte de passageiros por táxis, eis que tais titulares alugam suas licenças aos motoristas. Com relação aos motoristas, com a entrada dessas novas plataformas, eles passaram a ter opções e novas ofertas de trabalho, elevando seu poder de barganha perante os titulares das licenças de táxis. A propósito, o ministro citou estudo técnico do Insper nesse sentido, com a seguinte conclusão:

> [...] quem mais foi afetado por esse novo modelo de negócio foram os detentores de licenças, motoristas ou não, cujo valor decorria justamente do direito de impedir a entrada de novos motoristas, e, assim, assegurar rendas supracompetitivas.

Ademais, o ministro também ressaltou as consequências positivas trazidas pela nova tecnologia dessas plataformas, reduzindo a assimetria de informação entre consumidores e fornecedores, na medida em que os aplicativos permitem o acompanhamento do projeto, impedem a adulteração dos taxímetros, possibilitam a avaliação dos motoristas e dos passageiros, tornam públicas essas informações e, consequentemente, incentivam a melhoria constante na prestação dos serviços.

Ainda sob a perspectiva de AED Positiva, o voto também assinala o efeito perverso da intervenção municipal nessa área com a criação de uma restrição oligopolista em benefício apenas dos titulares das licenças, em detrimento dos motoristas e, principalmente, dos consumidores-usuários do serviço, além de desmentir que tais plataformas diminuiriam os serviços prestados pelos táxis.

Vale a pena citar esse trecho da ementa do acórdão que traz essas considerações advindas de uma AED Positiva:

> [...] 11. A norma que proíbe o "uso de carros particulares cadastrados ou não em aplicativos, para o transporte remunerado individual de pessoas" configura limitação desproporcional às liberdades de iniciativa (art. 1º, IV, e 170 da CRFB) e de profissão (art. 5º, XIII, da CRFB), a qual provoca restrição oligopolística do mercado em benefício de certo grupo e em detrimento da coletividade. Ademais, a análise empírica demonstra que os serviços de transporte privado por meio de aplicativos não diminuíram o mercado de atuação dos táxis.
> 12. O arcabouço regulatório dos táxis no Brasil se baseia na concessão de títulos de permissão a um grupo limitado de indivíduos, os quais se beneficiam de uma renda extraordinária pela restrição artificial do mercado, de modo que o ativo concedido não corresponde a qualquer benefício gerado à sociedade, mas tão somente ao cenário antinatural de escassez decorrente da limitação governamental, sendo correto afirmar que os princípios constitucionais da igualdade (art. 5º, caput), da livre iniciativa (artigos 1º, IV, e 170) e da livre concorrência (art. 173, § 4º) vedam ao Estado impedir a entrada de novos agentes no mercado para preservar a renda de agentes tradicionais. Jurisprudência: ADI 5062, Relator(a): Min. LUIZ FUX, Tribunal Pleno, julgado em 27/10/2016. 13. A proibição legal do livre exercício da profissão de transporte individual remunerado afronta o princípio da busca pelo pleno emprego, insculpido no art. 170, VIII, da Constituição, pois impede a abertura do mercado a novos entrantes, eventualmente interessados em migrar para a atividade como consectário da crise econômica, para promover indevidamente a manutenção do valor de permissões de táxi.
> 13. A proibição legal do livre exercício da profissão de transporte individual remunerado afronta o princípio da busca pelo pleno emprego, insculpido no art. 170, VIII, da Constituição, pois impede a abertura do mercado a novos entrantes, eventualmente interessados em migrar para a atividade como consectário da crise econômica, para promover indevidamente a manutenção do valor de permissões de táxi.

Por fim, o voto também é riquíssimo em AED Interpretativa. Há menção às exposições de motivos do projeto de lei, que procurou depreciar os serviços prestados pelas plataformas e apontar riscos aos usuários: "esta propositura visa evitar a proliferação de serviços que possam colocar em risco os usuários"; "as exigências de segurança para ser um motorista da Uber são questionáveis nos Estados Unidos, já que acusados de assassinato, violação infantil e assalto conseguiram se cadastrar como motoristas do aplicativo em São Francisco e Los Angeles". Conforme acima adiantado, estudos técnicos desmentiram essas alegações meramente retóricas apontadas no projeto de lei.

Ao constatar que o projeto de lei estava desprovido de estudos empíricos, com meras alegações vagas contrárias às plataformas, o ministro Luiz Fux ressaltou que "consubstancia ônus do proponente da medida embasá-la com informações – pesquisas de campo, estatísticas, levantamentos históricos etc. – que a justifiquem e demonstrem a sua eficácia".

Aliás, a falta de embasamento técnico da legislação também foi objeto de atenção do ministro Edson Fachin em seu voto, que questionou a qualidade da legislação:

> Não foram trazidos elementos, no entanto, que permitam avaliar a qualidade da legislação em relação aos direitos a que se destina garantir. O conjunto de alegações da ação direta apresenta argumentos que se restringem à competência legislativa em face do princípio da livre iniciativa. Esse parâmetro, no entanto, ainda que amparado pela proporcionalidade, não tem o condão de afastar a regulação promovida pelo município.
>
> A Câmara Municipal, ao prestar as informações, afirmou que o objetivo da lei objeto da presente ação direta consiste em garantir a segurança e confiabilidade do serviço de transporte individual. Defendeu, ainda, que a lei visa a proteger o consumidor e a garantir o cumprimento das regras de trânsito. A esse respeito, a própria legislação federal (Lei 12.865/2013) previa, na antiga redação de seu art. 12, que "os serviços públicos de transporte individual de passageiros, prestados sob permissão, deverão ser organizados, disciplinados e fiscalizados pelo poder público municipal, com base nos requisitos mínimos de segurança, de conforto, de higiene, de qualidade dos serviços e de fixação prévia dos valores máximos das tarifas a serem cobradas".
>
> A invocação do princípio da proporcionalidade deve ser, portanto, cotejada à luz dos bens jurídicos que são protegidos pela legislação impugnada. Não se deve, aqui, presumir oposição de direitos. A livre iniciativa está a amparar que os cidadãos tenham acesso à melhor qualidade possível de saúde, higiene e qualidade de serviço, precisamente o objeto da regulamentação do serviço de táxi.

Agora, a adoção de uma AED Interpretativa tornou-se ainda mais evidente na parte do voto do ministro Luiz Fux em que se aplicou a teoria econômica da *Public Choice*, mais especificamente a teoria da regulação econômica de George Stigler, para detectar os reais interesses em jogo na legislação atacada, quando, então, restou desmascarado o suposto interesse "público" da legislação.

Restou clara a presença de uma captura regulatória por parte dos titulares de licenças de táxis, o grupo (verdadeiramente) interessado na

legislação municipal, que praticou o *rent-seeking*, ou seja, a caça ou busca de um proveito econômico junto ao Estado que não lhe seria atribuído em um cenário de livre mercado. Mais uma vez, cumpre transcrever trecho da ementa do acórdão que tratou disso:

> 14. A captura regulatória, uma vez evidenciada, legitima o Judiciário a rever a medida suspeita, como instituição estruturada para decidir com independência em relação a pressões políticas, a fim de evitar que a democracia se torne um regime serviente a privilégios de grupos organizados, restando incólume a Separação dos Poderes ante a atuação dos freios e contrapesos para anular atos arbitrários do Executivo e do Legislativo.
> 15. A literatura do tema assenta que, verbis: "não há teoria ou conjunto de evidências aceitos que atribuam benefícios sociais à regulação que limite a entrada e a competição de preços" (POSNER, Richard A. "The Social Costs of Monopoly and Regulation". In: The Journal of Political Economy, Vol. 83, No. 4 (Aug., 1975), pp. 807-828). Em idêntico prisma: SHLEIFER, Andrei. The Enforcement Theory of Regulation. In: The Failure of Judges and the Rise of Regulators. Cambridge: The MIT Press, 2012. p. 18; GELLHORN, Walter. "The Abuse of Occupational Licensing". In: 44 U. Chi. L. Rev. 6 1976-1977.

Como bem concluíram Amanda Flávio de Oliveira e Marcio de Oliveira Júnior (2024, p. 133), essa decisão do STF na ADPF 449 serviu como "um importante precedente para o futuro da análise econômica do direito no Brasil", inclusive para fins de se observar a aplicação simultânea das três modalidades de AED aqui estudadas.

CONCLUSÃO

É conhecida a expressão geralmente atribuída ao chanceler Otto von Bismarck de que "é melhor não saber como são feitas as salsichas e as leis". A AED Interpretativa é uma terceira modalidade de AED – ladeada pela positiva e normativa – que questiona e vai na contramão desse aforismo, na medida em que busca corajosamente investigar e detectar as justificativas, os propósitos e contextos que foram levados em consideração na formação da norma jurídica, incluindo as legislações, regulações, os contratos e as decisões judiciais.

Ainda que "indigestos" ou nada agradáveis, é de essencial importância avançar nos estudos juseconômicos sobre a produção das normas jurídicas, trazendo à tona seus "reais" propósitos e as consequências original e verdadeiramente desejadas (ainda que escondidas), a boa ou má qualidade

de suas justificativas e argumentos empregados na época de sua criação, por meio de uma análise retrospectiva da norma jurídica que, com o uso das ferramentas e das teorias econômicas, possa criticar e avaliar a sua eficácia normativa.

Enquanto a AED Positiva examina as consequências fáticas das normas ("fato") e a AED Normativa avalia a eficiência normativa à luz de objetivos predefinidos ("valor"), a AED Interpretativa enfoca os processos subjacentes à criação e aplicação das normas jurídicas ("norma"). Essa nova abordagem investiga não apenas os efeitos e a eficiência das normas, mas também o significado e as motivações que as justificam, buscando compreender as razões que motivaram as escolhas dos legisladores, magistrados e contratantes, trazendo à tona os incentivos e interesses que moldaram as decisões normativas. Com isso, a AED é um meio de se promover maior transparência e legitimidade no sistema jurídico, além de propiciar uma análise crítica do Direito.

Por meio de uma AED Interpretativa é possível, por exemplo, identificar falhas ou distorções nos processos legislativo, regulatório e contratual, detectar a ausência de estudos técnicos, a influência de interesses específicos (*rent-seeking*), ou até mesmo vícios processuais e de vontade que comprometem a legitimidade e a qualidade das normas jurídicas. Também oferece ferramentas metodológicas para aprimorar o controle judicial sobre normas e decisões, avaliando a coerência interna das normas em relação ao contexto em que foram elaboradas, considerando aspectos históricos, econômicos e sociais.

Neste artigo, buscou-se apresentar a AED Interpretativa como uma nova dimensão da AED, discutir suas implicações teóricas e institucionais e ilustrar sua aplicabilidade prática por meio da análise de casos concretos no contexto brasileiro. A exposição conceitual da abordagem, somada à investigação de exemplos legislativos e judiciais, foi articulada com vistas a fomentar o debate sobre a qualidade normativa e o controle institucional, abrindo caminho para que o leitor reflita criticamente sobre a utilidade e os limites dessa perspectiva.

A proposta aqui defendida, portanto, consiste em consolidar a AED Interpretativa como ferramenta teórica e metodológica capaz de enriquecer o campo juseconômico brasileiro. Ao lançar luz sobre o processo de elaboração das normas, suas justificativas e racionalidades subjacentes, essa abordagem abre espaço para uma análise mais densa e crítica do Direito, sem abrir mão do rigor técnico. Espera-se, assim, incentivar o desenvolvimento de pesquisas empíricas e reflexões institucionais que incorporem essa dimensão interpretativa, promovendo uma ordem jurídica mais transparente, eficiente e sensível às demandas da sociedade.

REFERÊNCIAS

BARCELLOS, Ana Paula de. *Direitos fundamentais e direito à justificativa*: devido procedimento na elaboração normativa. Belo Horizonte: Fórum, 2020.

BARROSO, Luís Roberto; RESENDE, Guilherme Mendes. Caso 1: extinção da execução fiscal de baixo valor. In: OLIVEIRA, Amanda Flávio de; RESENDE, Guilherme Mendes (org.). *Decisões judiciais e suas consequências econômicas e sociais*. São Paulo: Editora Singular, 2024, p. 21-46.

COOTER, Robert Dandridge; GILBERT, Michael. *Public Law and Economics*. New York: Oxford University Press, 2022.

FALCONE, Matias. *Pague ou deixe de existir*. [S.I.]: Jota, 2021. Disponível em: https:www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/multa-penal-stj-07112021. Acesso em: 9 nov. 2021.

FUX, Luiz; BODART, Bruno. *Processo Civil e Análise Econômica*. Rio de Janeiro: Forense, 2021.

GICO JR., Ivo Teixeira. Introdução à análise econômica do direito. In: RIBEIRO, Márcia Carla Pereira; KLEIN, Vinicius (coords.). *O que é análise econômica do direito*: uma introdução. 3. ed. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2022, p. 21-29.

LEAL, Victor Nunes. Problemas de técnica legislativa. In: LEAL, Victor Nunes. *Problemas de direito público*. Rio de Janeiro: Forense, 1960.

MELO, Omar Augusto Leite Melo. *Análise econômica dos direitos fundamentais:* consequencialismo e custo dos direitos na jurisdição (econ)stitucional do STF. São Paulo: Editora Dialética, 2023.

MORAES, Alexandre Rocha Almeida de; FERRACINI NETO, Ricardo. *Criminologia*. Salvador: JusPudivm, 2019.

NASCIMENTO, Roberta Simões. Devido processo legislativo e qualidade da deliberação legislativa. *Revista da Advocacia do Poder Legislativo*, Brasília, ANPAL, v. 2, p. 159-188, 2021.

OLIVEIRA, Amanda Flávio de; TEIXEIRA, Cleveland Prates. Caso 2: piso salarial nacional de enfermagem. In: OLIVEIRA, Amanda Flávio de; RESENDE, Guilherme Mendes (org.). *Decisões judiciais e suas consequências econômicas e sociais*. São Paulo: Editora Singular, 2024, p. 47-62.

OLIVEIRA, Amanda Flávio de; OLIVEIRA JUNIOR, Marcio de. In: OLIVEIRA, Amanda Flávio de; RESENDE, Guilherme Mendes (org.). *Decisões judiciais e suas consequências econômicas e sociais*. São Paulo: Editora Singular, 2024, p. 123-134.

POSNER, Richard. *Fronteiras da teoria do direito*. São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2011.

POUND, Roscoe. Law in books and law in action. In: FISHER, W.W.; HORWITZ, M. J.; REED, T.A. *American legal realism*. Oxford: Oxford University Press, 1993, p. 39-44.

REALE, Miguel. *O direito como experiência*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 1992.

_____. *Filosofia do direito*. 20. ed. São Paulo: Saraiva, 2002.

_____. *Teoria tridimensional do direito*. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

ROBLES, Gregório. *As regras do direito e as regras dos jogos*: ensaio sobre a teoria analítica do Direito. Tradução de Pollyana Mayer. São Paulo: Noeses, 2011.

RODRIGUES, F. A. Análise econômica do direito penal propriamente dita. *Revista de Análise Econômica do Direito*, v. 6, ano 3, p. 1-34, jul./dez. 2023.

RODRIGUES, Vasco. *Análise económica do direito*. 2. ed. Coimbra: Almedina, 2016.

SALAMA, Bruno Meyerhof. *Direito e economia*: textos escolhidos. São Paulo: Saraiva, 2010.

SALINAS, Natasha Schmitt Caccia; ALMEIDA, Guilherme da França Couto Fernandes de. O controle judicial de projetos legislativos: uma análise exploratória. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, n. 57, p. 125-150, jan./mar. 2020.

SHIKIDA, Pery Francisco Assis; RODRIGUES, Fillipe Azevedo. Caso 3: descriminalização do contrabando de cigarros. In: OLIVEIRA, Amanda Flávio de; RESENDE, Guilherme Mendes (org.). *Decisões judiciais e suas consequências econômicas e sociais*. São Paulo: Editora Singular, 2024, p. 47-62.

TAVARES, André Ramos. *Paradigmas do judicialismo constitucional*. São Paulo: Saraiva, 2012.

Recebido: 01/07/2024
Aprovado: 02/02/2025

INOVAÇÃO NA ADVOCACIA PÚBLICA: EXPLORANDO FACILITADORES E BARREIRAS NO NÍVEL ORGANIZACIONAL – UM ESTUDO NAS INICIATIVAS INOVADORAS PROPOSTAS PELA PROCURADORIA-GERAL FEDERAL AO PRÊMIO INNOVARE[1]

INNOVATION IN PUBLIC ADVOCACY: EXPLORING FACILITATORS AND BARRIERS AT THE ORGANIZATIONAL LEVEL - A STUDY OF INNOVATIVE INITIATIVES BY THE FEDERAL ATTORNEY GENERAL'S OFFICE IN THE INNOVARE AWARD

Rodrigo Medeiros Lócio[2]
Carla Carvalho da Veiga[3]

1 O presente artigo resulta de parte da pesquisa desenvolvida no âmbito da dissertação apresentada à Fundação Getúlio Vargas, em 2023.

2 Mestre em Administração Pública pela Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas da Fundação Getulio Vargas (EBAPE/FGV). Especialista em Direito Público pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC Minas) e em Direito Civil pela Universidade Anhanguera (Univerp). Bacharel em Direito pela Universidade Católica de Pernambuco (Unicap). Procurador Federal.

3 Doutora em Engenharia de Produção pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). Mestre em Sistemas de Gestão do Núcleo de Engenharia de Produção pela Universidade Federal Fluminense (UFF). Especialista em Gestão de Negócios pela Fundação Dom Cabral (FDC). Bacharel em Engenharia de Produção pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ). Professora na EBAPE/FGV, coordenadora do curso de Tecnologia em Logística do Instituto de Desenvolvimento do Trabalho (IDT/FGV) e professora colaboradora da pós-graduação em Biotecnologia Marinha da UFF.

SUMÁRIO: Introdução. 1. Antecedentes da inovação no nível organizacional. 2. Metodologia de Pesquisa. 2.1. Classificação da pesquisa. 2.2. Coleta de dados. 2.3. Tratamento e análise de dados. 3. Análise e Discussão dos resultados. 3.1. Antecedentes organizacionais. Considerações finais. Referências.

RESUMO: O objetivo do estudo é levantar os desafios e oportunidades relacionados à inovação no setor público, enfocando os antecedentes organizacionais que afetam o processo inovador, por meio da compreensão das iniciativas inovadoras propostas pela Procuradoria-Geral Federal (PGF) no Prêmio Innovare, entre 2004 e 2022. A presente pesquisa foi realizada a partir da abordagem qualitativa, de natureza observacional e finalidade básica, com objetivos descritivo e exploratório. Em relação ao procedimento, configura-se como análise documental, a partir da análise de conteúdo das evidências obtidas nos relatórios da premiação e de entrevistas semiestruturadas. Foram analisadas 19 iniciativas inovadoras e realizadas 16 entrevistas com os autores dos projetos. Como resultados, os fatores relacionados à organização que atuaram como principais barreiras na PGF foram a falta de recursos humanos e tecnológicos, assim como de estrutura organizacional. Por outro lado, estilos de liderança, estrutura organizacional adequada e incentivos foram reconhecidos como os principais facilitadores para a inovação na instituição.

PALAVRAS-CHAVE: Inovação. Setor público. Advocacia Pública Análise de conteúdo. Antecedentes organizacionais.

ABSTRACT: The aim of this study is to understand the innovative initiatives proposed by the Federal Attorney General's Office in the Innovare Award, between 2004 and 2022, regarding facilitators and barriers at the organizational level. This research is conducted using a qualitative approach, with an observational nature and a basic purpose, with descriptive and exploratory objectives. In terms of procedures, it is characterized as documentary analysis and case study, based on the content analysis of data obtained from the award reports and semi-structured interviews. Nineteen innovative initiatives were analyzed, and 16 interviews were conducted with project authors. As results, the organizational antecedents that acted as the main barriers in the Federal Attorney General's Office were the lack of human and technological resources, as well as organizational structure. Conversely, leadership styles, adequate organizational structure, and incentives were recognized as the main facilitators for innovation within the institution. This study aims to identify the challenges and opportunities

related to innovation in the public sector, with a focus on the organizational antecedents that affect the innovation process.

KEYWORDS: Innovation. Public sector. Public Advocacy content analysis. Organizational antecedents.

INTRODUÇÃO

Nos últimos anos, a inovação no setor público tornou-se um tópico de crescente interesse, à medida que governos em todo o mundo buscam encontrar soluções criativas para enfrentar desafios complexos, aprimorar a prestação de serviços e promover a eficiência das organizações públicas (Vigoda-Gadot *et al*., 2005; Walker, 2014).

O objetivo principal deste artigo é levantar os desafios e oportunidades relacionados à inovação no setor público, enfocando os antecedentes organizacionais que afetam o processo inovador, por meio da compreensão das iniciativas inovadoras propostas pela Procuradoria-Geral Federal (PGF) no Prêmio Innovare, entre 2004 e 2022. Como objetivo intermediário, buscou-se compreender os facilitadores e as barreiras à inovação no setor público, enfocando especificamente o nível organizacional, intrinsecamente relacionado às características estruturais e culturais de uma organização.

Embora tenham sido realizados estudos significativos sobre inovação no setor público, ainda há uma necessidade premente de uma investigação mais aprofundada e específica que explore os facilitadores e as barreiras relacionadas à inovação no nível organizacional (Castro *et al*., 2017; De Vries; Bekkers; Tummers, 2015).

A importância deste estudo é ampliada quando o foco recai sobre o setor de Justiça, em que existem poucos estudos relacionados à inovação (Castro; Guimarães, 2019) e, de forma mais específica, na Advocacia Pública federal. A Advocacia Pública federal desempenha papel crucial na representação dos interesses do Estado, tornando-se um componente relevante nas funções essenciais à justiça (Binenbojm, 2012).

Para essa investigação, foram selecionadas iniciativas inovadoras da PGF, instituição que desempenha papel de destaque na Advocacia Pública federal. A escolha pela análise das iniciativas inscritas no Prêmio Innovare deve-se ao fato de esse evento representar a premiação de maior relevância no meio jurídico brasileiro, reconhecendo as melhores práticas no meio jurídico (Noronha, 2015).

A análise das iniciativas inovadoras da PGF permitirá uma compreensão mais aprofundada dos desafios e oportunidades relacionados à inovação no setor público, com um enfoque nos antecedentes organizacionais que afetam o processo inovador. Ao identificar os facilitadores e as barreiras no nível

organizacional, este estudo pretende fornecer *insights* valiosos que podem ser aplicados para promover a inovação em organizações públicas semelhantes. Assim, contribuirá para uma compreensão mais holística da inovação no setor público brasileiro e fornecerá diretrizes úteis para as organizações públicas que buscam promover práticas inovadoras em seus respectivos domínios de atuação.

1. ANTECEDENTES DA INOVAÇÃO NO NÍVEL ORGANIZACIONAL

O processo de inovação é complexo e sofre impacto de diversas variáveis, razão pela qual existe esforço da literatura em analisar e identificar os antecedentes que influenciam a geração e o desenvolvimento da inovação no setor público. Para Isidro (2018), os antecedentes são indispensáveis para analisar as experiências inovadoras na administração pública e estão relacionados a facilitadores e barreiras.

Os antecedentes determinantes da inovação são fatores que atuam durante o processo de geração e implementação da inovação de forma positiva ou negativa, sendo classificados como facilitadores e barreiras para a inovação (Isidro, 2018). Os antecedentes que impactam de forma positiva o desenvolvimento da inovação são classificados como "facilitadores", enquanto aqueles que impactam de forma negativa são classificados como "barreiras" (Isidro, 2018; Neto *et al.,* 2019).

Vries, Bekkers e Tummers (2015), após extensa revisão sistemática da literatura sobre o tema, realizaram a classificação dos antecedentes da inovação no setor público a partir de quatro categorias principais: 1) antecedentes relacionados a níveis organizacionais; 2) antecedentes relacionados a níveis ambientais; 3) antecedentes relacionados a níveis individuais; e 4) antecedentes relacionados ao nível das características da inovação.

A presente pesquisa está delimitada à compreensão dos antecedentes relacionados ao nível organizacional, razão pela qual não serão aprofundadas as demais categorias de facilitadores e barreiras.

No âmbito de antecedentes de nível organizacional, Vries, Bekkers e Tummers (2015) relacionam aspectos atrelados às características estruturais e culturais de uma organização. Os autores elencam questões como a folga organizacional, o tamanho das organizações, a disponibilidade de recursos financeiros, humanos e de estrutura de Tecnologia da Informação e Comunicação (TIC). Também relacionam, nesse aspecto, os estilos de liderança, bem como as estruturas organizacionais, a existência de incentivos ou recompensas, além da aversão ao risco relacionada à prática inovadora.

O Quadro 1 elucida os principais fatores encontrados na literatura que atuam como facilitadores ou barreiras nas categorias organizacionais apresentada por Vries, Bekkers e Tummers (2015).

Quadro 1 - Barreiras e indutores da inovação no setor público encontrados na literatura

Categorias	Descrição	Facilitadores ou barreiras
Antecedentes relacionados a níveis organizacionais	Aspectos atrelados às características estruturais e culturais de uma organização.	Folga organizacional
		Tamanho das organizações
		Recursos humanos
		Recursos financeiros
		Recursos tecnológico
		Estilos de liderança
		Estrutura organizacional
		Aversão ao risco
		Incentivos
		Outros

Fonte: Elaboração própria, com base em De Vries, Bekkers e Tummers (2015).

Para melhor compreensão do tema, serão abordados alguns debates levantados na literatura sobre os facilitadores e barreiras encontrados a nível organizacional.

De acordo com Walker (2014), o tamanho da organização é encarado de forma diametralmente oposta pela literatura. Por um lado, grandes organizações públicas podem ser incapazes de responder às mudanças sociais e, por consequência, não serão propensas a inovar. Por outro lado, é possível, também, que organizações maiores sejam vinculadas a instalações complexas e diversificadas, a servidores profissionais e qualificados com maior potencial técnico e a um conhecimento de causa, sendo, assim, propensas a inovar para o aumento de sua eficiência.

Logo, conforme apurado por Walker (2014), o tamanho das organizações é relevante para o processo de inovação, e as inovações de processos tecnológicos frequentemente ocorrem em organizações maiores. Isso porque organizações maiores e mais maduras são mais prontamente habilitadas a gerar inovações e processos tecnológicos, pois vão além da simples busca por ganhos de eficiência, a partir de mudanças internas administrativas, gerenciais e organizacionais.

Koch e Hauknes (2005) argumentam que o tamanho e a complexidade das organizações do setor de saúde pública podem gerar fatores adicionais que dificultam o processo de inovação, a exemplo da falta de acordo claro em relação aos problemas centrais, da dificuldade de comunicação (gestão de conhecimento) e do desenvolvimento de barreiras internas e de "mentalidades de silo".

A disponibilidade de recursos financeiros, humanos e tecnológicos permite o desenvolvimento da capacidade de inovação, ao viabilizar o dispêndio de tempo, pessoal e dinheiro em custos para a inovação e a experiência (Bloch; Bugge, 2013; Damanpour; Schneider, 2009; Walker, 2014).

A ausência de recursos, por outro lado, é reconhecida como uma barreira para o apoio à inovação, pois, em ambientes de escassez de recursos, em que a organização não possui orçamento suficiente, geralmente há dificuldades para alocar pessoal para as atividades inovadoras (Walker, 2014). A restrição de recursos voltados à inovação pode ser vista como um paradoxo, na medida em que, frequentemente, inovações de processo são vinculadas a ganhos de eficiência e, por consequência, geram sua liberação (Borins, 2001; Walker, 2014). Todavia, nem toda inovação pode ser encarada como uma possibilidade de melhoria econômica, pois, muitas vezes, práticas inovadoras para o aprimoramento da prestação de serviços públicos podem gerar o aumento de gastos (Koch; Hauknes, 2005).

A capacidade de gestão das informações (geração e disseminação de informações, capacidade de resposta organizacional e aprendizado organizacional) também é apresentada enquanto um antecedente da inovação. O modo pelo qual as organizações gerenciam as informações pode afetar a capacidade de resposta do órgão, sua aprendizagem e, por consequência, a possibilidade de inovação e difusão de boas práticas (Koch; Hauknes, 2005; Vigoda-Gadot *et al*., 2005; Walker, 2014). Para Damanpour (1991), a troca de informações de forma eficaz é característica essencial de uma organização inovadora.

Walker (2014) associa a intensidade ou a capacidade administrativa das organizações às práticas inovadoras. Para o autor, a capacidade administrativa pode ser compreendida como a capacidade de resposta da administração para se adaptar às mudanças e manter a eficácia organizacional. A inovação, então, é uma ferramenta indispensável para a capacidade de resposta e de adaptação às metas e problemas sociais enfrentados pelo setor público. Desse modo, a capacidade administrativa é antecedente que pode facilitar ou dificultar o desenvolvimento e a implementação de inovações (Andrews; Boyne, 2011; Ghina; Permana, 2010; Walker, 2014). Os fatores tecnológicos também ganham destaque enquanto antecedentes da inovação (Albury, 2005; Meijer, 2015). A tecnologia está inerentemente relacionada à prática inovadora, sendo componente essencial nesse processo, pois muitas inovações são movidas por ela (De Vries; Tummers; Bekkers, 2018). Um ambiente público cercado de avanços tecnológicos relevantes pode fomentar diversas possibilidades para a experimentação e para o desenvolvimento de inovações (Agolla; Lill, 2013; Borins, 2001; Halvorsen *et al*., 2005).

Koch e Hauknes (2005) destacam a utilização da telemedicina como evidência de inovação proporcionada a partir da tecnologia existente. No

Brasil, Gomes e Machado (2018) ressaltam a utilização de tecnologias da informação para a elaboração de programas governamentais, a exemplo do Bolsa Família.[4]

A função das lideranças também encontra relevante destaque na literatura enquanto fator determinante da inovação no setor público (Moon, 1995). A forma como a liderança é exercida pelos gestores pode incentivar uma cultura organizacional para o fomento de práticas inovadoras; afinal, o papel dos líderes é crucial para o sucesso das inovações, e o apoio da alta administração aumenta a chance de sucesso das práticas inovadoras (Ghina; Permana, 2010).

Assim, líderes com culturas inovadoras podem garantir aos servidores a liberdade de experimentar novas ideias e possíveis inovações. Os autores ainda ressaltam que as práticas inovadoras dos indivíduos podem ser estimuladas a partir do suporte da liderança, mediante o desenvolvimento da criatividade e o fornecimento de recursos adequados, como tempo, treinamento e orientação (Ghina; Permana, 2010).

Vigoda-Gadot *et al.* (2005) destacam que um contexto propício ao desenvolvimento de inovações nas burocracias modernas pode ser constatado a partir de práticas de liderança democrática diretiva e participativa. Esse tipo de liderança é caracterizado por altos níveis de participação na tomada de decisão e, como consequência, gera o empoderamento dos funcionários, assim como o engajamento de equipes para o desempenho de funções mais desafiadoras, que ensejam práticas inovadoras (Vigoda-Gadot *et al.*, 2005).

Outro antecedente destacado pela literatura está relacionado à aversão ao risco (Albury, 2005; Borins, 2000; Bugge; Bloch; Mortensen, 2011; Koch; Hauknes, 2005). De acordo com Ghina e Permana (2010), a forma como a administração pública encara os desafios e as possibilidades, com disposição de assumir riscos, pode afetar de maneira positiva a prática inovadora dentro das organizações, enquanto uma visão de aversão ao risco pode reduzir o fluxo de inovações.

Bloch e Bugge (2013) destacam que a aversão ao risco, ou o medo de fracasso, costuma ser encarado pela literatura como uma das maiores barreiras para a inovação no setor público. Isso porque o fracasso e o gasto de dinheiro público em inovações malsucedidas podem ser objeto de fortes críticas por partidos políticos de oposição e pela mídia (Borins, 2001; Hartley, 2005). Entretanto, vale mencionar que, em relatório desenvolvido sobre inovações públicas em países nórdicos, Bloch e Bugge (2013) não constataram o risco de fracasso como um grande obstáculo à inovação.

4 O Programa Bolsa Família é uma iniciativa de transferência direta de renda do governo federal brasileiro, destinada a famílias em situação de pobreza e extrema pobreza, com o objetivo principal de reduzir desigualdades sociais e combater a fome, oferecendo suporte econômico e incentivando o desenvolvimento social das famílias assistidas.

2. MÉTODO DA PESQUISA

2.1 Classificação da pesquisa

Esta pesquisa, de abordagem qualitativa, permite compreender os fenômenos do desenvolvimento da inovação a partir da perspectiva das partes envolvidas, mediante a obtenção de evidências descritivas dos processos da situação estudada (Godoy, 1995).

A natureza observacional e a finalidade básica desta pesquisa permitem aprofundar o conhecimento sobre inovação no setor público, contribuindo para a compreensão das dinâmicas da inovação na gestão pública (Gil, 2022; Zanella, 2009).

E quanto aos objetivos, a pesquisa pode ser compreendida como descritiva e exploratória, visto que visa não só descrever as características de determinado fenômeno, no caso, o processo de inovação da PGF, mas também explorá-lo, proporcionando maior familiaridade com o tema (Gil, 2022).

O procedimento adotado consistiu na análise documental. A pesquisa documental envolve a análise de relatórios encontrados na base de dados do Prêmio Innovare (Sá-Silva; Almeida; Guindani, 2009). O procedimento de análise documental foi combinado com a técnica de pesquisa de entrevistas semiestruturadas realizadas com os autores das práticas inovadoras da PGF com inscrição deferida no referido prêmio, permitindo uma análise minuciosa das inovações desenvolvidas.

Assim, essa abordagem possibilitará uma compreensão dos facilitadores e barreiras no nível organizacional das práticas inovadoras na PGF submetidas ao Prêmio Innovare.

2.2. Levantamento de evidências

O levantamento de evidências para a pesquisa foi conduzido em duas etapas distintas. Inicialmente, foram selecionadas práticas inovadoras da PGF com inscrições deferidas no Prêmio Innovare, premiação altamente relevante no meio jurídico. Para realizar essa seleção, todas as edições do Prêmio Innovare, desde sua criação em 2004 até a edição mais recente de 2022, foram analisadas em busca das iniciativas da PGF. Esse processo foi realizado manualmente em duas ocasiões para garantir a catalogação completa.

Além disso, para complementar o levantamento de evidências, foram solicitadas informações à PGF por meio do Portal da Transparência, mas a instituição indicou que as informações estavam disponíveis no sítio do Prêmio Innovare. Essa busca exigiu acessar individualmente cada ano das 19 edições da premiação e analisar as informações de cada iniciativa com inscrição deferida no ano relacionado à premiação. Esse processo, devido à falta de informações consolidadas, demandou muitas horas de trabalho manual.

Após a identificação das 19 iniciativas com inscrição deferida da PGF, apresentadas no Quadro 2, a pesquisa prosseguiu com o levantamento dos relatórios submetidos ao Prêmio Innovare. Esses relatórios, cada um com a denominação da própria iniciativa inovadora, contêm informações relevantes, como nome da prática, autor, categoria, cidade, descrição da prática, problema a ser resolvido, principal inovação, contribuições, fomento à educação, processo de implantação, fatores de sucesso, dificuldades, equipe, equipamentos, orçamento e outros recursos.

Quadro 2 – Iniciativas da PGF com inscrição deferida no Prêmio Innovare

Nome da Iniciativa	Descrição Resumida
Programa de Redução de Demandas Previdenciárias no Juizado Especial Federal de Teresina-PI	Análise prévia e conciliação em ações previdenciárias contra o INSS, visando à redução das demandas judiciais por meio da resolução consensual antecipada.
Destinação de Áreas Rurais Declaradas Perdidas pela Justiça Federal para Reforma Agrária	Destinação de imóveis rurais adquiridos por meios ilícitos (como tráfico e lavagem de dinheiro) para fins de reforma agrária.
Momento da Previdência Social – Rádios de Rondônia	Divulgação educativa sobre direitos previdenciários por meio de rádios comunitárias e comerciais, esclarecendo direitos e reduzindo demandas judiciais.
Protesto de Certidões de Dívida Ativa (CDA)	Implementação de protesto extrajudicial de dívidas das autarquias e fundações públicas federais para recuperação ágil de créditos.
Atendimento Jurídico Integrado dos Povos Indígenas no Amazonas	Atendimento jurídico especializado e integrado para populações indígenas, promovendo acesso facilitado à justiça.
Central da Conciliação – Autocomposição em Ações Previdenciárias (MT)	Núcleo especializado em conciliação ágil para processos previdenciários e assistenciais, reduzindo significativamente a litigiosidade.
Cruzamento de Dados para Reconhecimento Antecipado de Direitos Sociais	Validação rápida de direitos previdenciários por meio do cruzamento de informações cadastrais, promovendo acordos ou fortalecendo defesas judiciais.
Defesa do Patrimônio Público Imaterial pela AGU nas Eleições 2012	Proteção do nome e imagem das autarquias e fundações públicas nas eleições, evitando uso indevido por candidatos.

Conciliação Administrativa - CONCILIAD	Rotina de conciliação administrativa com o INSS para solução prévia de conflitos previdenciários, evitando demandas judiciais.
Programa de Conciliação da Procuradoria-Geral Federal	Política institucional de conciliação envolvendo autarquias federais, especialmente em matéria previdenciária, com alcance nacional.
Ação Regressiva Coletiva para Efetividade Jurisdicional	Propositura de ações judiciais coletivas visando ao ressarcimento de despesas com benefícios previdenciários decorrentes de acidentes de trabalho, com caráter preventivo e pedagógico.
Assessoramento Colegiado em Processos Administrativos Disciplinares	Implantação de colegiados para assessoramento em processos disciplinares internos, aumentando transparência e segurança jurídica.
Equipes de Trabalho Remoto – Benefícios por Incapacidade	Equipes especializadas em trabalho remoto na defesa judicial do INSS para processos envolvendo benefícios por incapacidade, ampliando a eficiência e especialização da atuação jurídica.
Equipe de Trabalho Remoto em Ações de Improbidade Administrativa (ETR-Probidade)	Equipe dedicada exclusivamente ao ajuizamento proativo de ações por improbidade administrativa, fortalecendo a atuação anticorrupção da PGF.
Equipes Regionais de Atuação Contenciosa da 1ª Região	Equipes especializadas e desterritorializadas atuando regionalmente com foco na racionalização, redução de demandas e uniformidade da atuação jurídica.
Projeto Conciliação Prévia em Benefícios Rurais	Triagem antecipada e conciliação em ações previdenciárias envolvendo segurados especiais (rurais, indígenas, ribeirinhos etc.), acelerando a prestação jurisdicional.
Equipe Regional Trabalhista PRF1 (ER-TRAB/PRF1)	Atuação especializada na conciliação trabalhista para processos envolvendo autarquias federais, garantindo rápida satisfação dos créditos trabalhistas.
Projeto Linguagem Jurídica Inovadora	Introdução do Visual Law e linguagem clara em petições jurídicas eletrônicas, com uso de recursos visuais e audiovisuais para melhor comunicação com magistrados.
Gerenciamento de Conciliações Previdenciárias	Projeto que promove conciliações prévias em ações previdenciárias logo após distribuição judicial, com rápida implementação de benefícios aos segurados.

Fonte: Elaboração própria

Essa etapa da pesquisa documental exigiu uma investigação detalhada dos relatórios submetidos ao Prêmio Innovare, uma vez que esses documentos não receberam previamente qualquer tratamento ou organização analítica. Desse modo, será necessário realizar uma interpretação minuciosa e original das informações contidas nesses relatórios (Sá-Silva; Almeida; Guindani, 2009).

Além da pesquisa documental, a segunda etapa do tratamento de evidências envolveu entrevistas semiestruturadas com os autores dos projetos das iniciativas inovadoras, o que teve por finalidade suprir eventuais limitações do estudo com base documental como única fonte de dados, além de conferir maior confiabilidade dos achados (Carneiro da Cunha; Yokomizo; Bonacim, 2014). O uso da entrevista semiestruturada é recomendado para o estudo em áreas do trabalho profissional, devendo ser realizada a partir de perguntas vinculadas ao campo teórico baseadas na literatura sobre o tema (Flick, 2009).

Um roteiro de entrevista foi validado por meio de uma entrevista-piloto com um Procurador Federal, responsável por algumas iniciativas inovadoras dentro da organização, não envolvidas na premiação. A utilização da entrevista-piloto trouxe a possibilidade de ajustar e adequar as perguntas do roteiro à realidade da PGF, bem como de entender se as questões de pesquisa eram coerentes com o contexto social (Bezerra *et al.*, 2018; Godoy, 2005).

Um total de 16 entrevistas foi realizado, gravadas por meio da plataforma Microsoft Teams e transcritas com o auxílio da plataforma Sonix. Os participantes foram identificados como E1, E2 e assim por diante para garantir o anonimato. As entrevistas ocorreram entre janeiro e junho de 2023, variando em duração de cerca de 20 minutos a quase uma hora.

2.3. Tratamento e análise das evidências

Ultrapassada a fase de levantamento para a análise e interpretação das evidências, foi adotada a técnica de análise de conteúdo, que permite descrever, de forma sistemática, objetiva e qualitativa, o conteúdo apresentado nas manifestações (Gil, 2022).

Para o aprofundamento sobre materiais textuais – a exemplo dos relatórios do Prêmio Innovare e das transcrições de entrevistas – a técnica de análise de conteúdo é considerada uma ferramenta clássica (Flick, 2009). Para Bardin (2015), a análise de conteúdo deve ser realizada a partir de três etapas estruturais: 1) a pré-análise; 2) a exploração do material; e 3) o tratamento dos resultados, sua inferência e interpretação.

Na fase de pré-análise, realizou-se a leitura flutuante dos relatórios da PGF, assim como da transcrição das entrevistas realizadas. Com base na leitura flutuante, foi possível melhor formular o *corpus*, bem como realizar a

identificação dos objetivos do estudo e a preparação do material, seguindo um caminho flexível indicado por Bardin (2015) para essa etapa.

Na fase de análise e exploração do material, foi realizada a codificação do corpus em estudo. Para Bardin (2015), a codificação é um dos mais importantes processos nesse momento. Ao realizá-la, fez-se uso de uma categorização temática definida *ex ante*, a partir das categorias de antecedentes definidas por De Vries, Bekkers e Tummers (2015).

Uma das características da análise de conteúdo é a possibilidade do uso de categorias extraídas da literatura em estudo, formadas a partir de modelos teóricos (Flick, 2009). Ou seja, as categorias ou conceitos codificados são trazidos para o material empírico (Flick, 2009) e podem ser originados "[...] da literatura de pesquisa, de estudos anteriores, de tópicos no roteiro da entrevista, de percepção sobre o que está acontecendo e assim por diante" (Gibbs, 2009, p. 67). Ressalta-se, entretanto, que, à medida que a análise de conteúdo evolui, a lista de categorização pode ser modificada, pois podem surgir novas ideias para a codificação (Gibbs, 2009).

O processo de análise das evidências codificadas, por meio das categorias de antecedentes da inovação (facilitadores e barreiras), foi realizado com o auxílio do *software* Atlas.ti.

Pretendeu-se realizar a análise dos resultados referentes aos antecedentes da inovação no setor público no nível organizacional, abrangendo tanto as barreiras quanto os facilitadores. A análise trouxe revelações relevantes sobre as principais dificuldades e fatores favoráveis ao desenvolvimento das práticas inovadoras no âmbito da PGF.

Para conduzi-la, adotou-se uma categorização temática de antecedentes organizacionais definida como *ex ante*, baseada nas categorias de antecedentes propostas por De Vries, Bekkers e Tummers (2015).

Inicialmente, os conceitos codificados foram trazidos para o material empírico a partir da literatura revisada. No entanto, à medida que a análise do conteúdo evoluiu, foram introduzidas novas categorias, que melhor se adequavam ao contexto da pesquisa, conforme o método previamente estabelecido (Flick, 2009; Gibbs, 2009).

3. APRESENTAÇÃO E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

3.1. Antecedentes organizacionais

Após a realização da análise de conteúdo, foi possível identificar duas famílias distintas referentes aos antecedentes da inovação no setor público no nível organizacional: facilitadores e barreiras. Além disso, foram estabelecidas 15 categorias relevantes para a compreensão dos antecedentes da inovação no contexto da presente pesquisa. A contagem das codificações realizadas

foi utilizada como método para identificar os facilitadores e as barreiras mais mencionados nos relatórios das iniciativas e nas transcrições das entrevistas.

Para uma visualização mais clara desses antecedentes, o Quadro 3 apresenta os resultados obtidos, organizados de forma sistemática.

Quadro 3 – Antecedentes Organizacionais Identificados nos Projetos da PGF, e Respectivas Qualificações Enquanto Barreira ou Facilitador, com Respectivas Quantidades de Menções

Antecedentes organizacionais identificados	Qualificação predominante	Qualificação enquanto barreira?	Quantidade de menções	Qualificação enquanto facilitador?	Quantidade de menções
Aversão ao Risco	Barreira	Sim	5	Não	
Capacidade de Gestão das Informações	Facilitador	Sim	1	Sim	6
Estilos de Liderança	Facilitador	Sim	2	Sim	18
Estrutura Organizacional	Ambivalente	Sim	10	Sim	9
Incentivos	Facilitador	Não		Sim	8
Recursos Financeiros	Barreira	Sim	4	Não	
Recursos Humanos	Barreira	Sim	24	Sim	1
Recursos Tecnológicos	Barreira	Sim	13	Sim	7
Tamanho da Organização	Ambivalente	Sim	5	Sim	4

Fonte: Elaboração própria.

Observa-se que as questões estruturais de recursos humanos, financeiros e tecnológicos são as grandes barreiras, no nível organizacional, para o desenvolvimento das inovações. Pode-se inferir que a ausência de suporte organizacional, a partir de estruturas nos mais diversos níveis, está associada a barreiras no processo inovador.

De acordo com E1, uma das principais barreiras para o desenvolvimento do projeto é a "(...) escassez de recursos humanos, porque poderia ter sido realizada uma iniciativa bem maior se tivessem mais pessoas trabalhando junto ao projeto, com mais procuradores e servidores".

Da mesma forma, E4 associou as barreiras a questões estruturais: "Se eu pudesse resumir em uma dificuldade, seria essa dificuldade relacionada à

infraestrutura de pessoal e de ambiente, tanto de recursos humanos quanto de recursos materiais".

O relatório da iniciativa "Conciliação Administrativa – CONCILIAD" alertou que "a principal dificuldade encontrada refere-se à disponibilidade de pessoal para realizar as ações" (p. 2). De igual maneira, o relatório da iniciativa "Central da Conciliação" apontou que uma das principais dificuldades estaria relacionada ao excesso de trabalho, "aliado à insuficiência do quadro de membros, servidores e estagiários, além das deficiências de estruturação física da procuradoria" (Innovare, [s. d.-i], p. 5).

Ambas as iniciativas alertaram para a falta de recursos humanos como a principal dificuldade encontrada. Essas constatações podem evidenciar cenário em que a organização se depara com carga de trabalho elevada devido à crescente demanda pela atuação institucional, especialmente ante a crescente judicialização. E essas restrições de recursos humanos podem atuar como inibidor das atividades inovadores que demandam tempo e recursos (Brandão; Bruno-Faria, 2017).

E14 também apontou, como barreira, o fato de possuir uma equipe dedicada a novos projetos, em razão das inúmeras demandas já existentes na carreira. De acordo com E14, "é muito difícil a gente ter uma ideia e conseguir executar". Da mesma forma, os relatos de E15 apontaram dificuldades na formação da equipe, pois todos os envolvidos no projeto precisaram continuar desempenhando suas atribuições regulares, além das demandas adicionais envolvendo a iniciativa inovadora.

As dificuldades encontradas apontam a limitação de recursos humanos enquanto um dos principais obstáculos à promoção da inovação no setor público. A falta de pessoal qualificado e em número suficiente pode comprometer a capacidade das instituições governamentais em buscar e implementar soluções criativas e eficientes, atuando como uma barreira à inovação (Castro, 2015). A escassez de recursos humanos apontada pelos entrevistados pode resultar em sobrecarga de trabalho, reduzindo o espaço para a exploração de alternativas inovadoras e, consequentemente, limitando a capacidade do setor público de enfrentar desafios complexos de maneira inovadora e ágil.

Dentre as dificuldades de recursos humanos, uma barreira destacada por grande parte dos entrevistados está relacionada à falta de carreira de apoio especializada para auxiliar a atividade finalística dos procuradores, que inclua profissionais especializados em administração, tecnologia da informação, análise de dados e outras áreas. Essa ausência pode sobrecarregar os procuradores federais e outros membros da equipe jurídica com tarefas operacionais e administrativas, resultando na alocação inadequada de recursos humanos e na redução do espaço para o pensamento inovador. Isso porque as limitações de recursos humanos na organização atuam como barreira ao processo inovador (Isidro-Filho, 2017).

Ainda dentro das limitações de recursos, outra barreira muito citada foram as limitações de recursos tecnológicos dentro da instituição. Para E3, as maiores dificuldades para seu projeto estavam relacionadas a obstáculos tecnológicos, pois, embora a instituição tenha desenvolvido uma ferramenta extremamente eficaz para sua atividade finalística, ainda não existe compatibilidade com os sistemas de outras instituições, o que demanda trabalho manual por parte dos envolvidos. E6 também apontou dificuldades com os sistemas internos para o exercício das atividades.

A falta de recursos tecnológicos ou insuficiência das infraestruturas configura barreira significativa para a inovação no setor público (Brandão; Bruno-Faria, 2017). A implementação bem-sucedida de inovações muitas vezes requer o uso de tecnologias avançadas que podem melhorar a eficiência e a qualidade dos serviços (Agolla; Lill, 2013; Castro, 2015; Isidro-Filho, 2017).

Os entrevistados E3, E7, E10 e E14 também indicaram que a tecnologia se constituiu como barreira para o exercício do controle gerencial, pois, de acordo com eles, na época da implementação das inovações, a organização não possuía ferramentas de controle gerencial para extrair informações confiáveis das atividades desenvolvidas pela instituição.

Isidro-Filho (2017) aponta a falta de tecnologia adequada e de informações estruturadas como barreira à inovação. Pelos relatos dos entrevistados, é possível inferir que a limitação tecnológica para a obtenção de informações estruturadas atuou como barreira significativa para a inovação no setor público. A obtenção de informações estruturadas e relevantes é essencial para a tomada de decisões informadas. No entanto, quando as tecnologias necessárias para coletar, analisar e interpretar essas informações estão ausentes ou subdesenvolvidas, isso pode prejudicar significativamente a capacidade do setor público de inovar.

Outra dificuldade relacionada aos recursos tecnológicos foi a ocorrência de problemas tecnológicos em outras instituições, o que afetava diretamente o trabalho da PGF, conforme apontado no relatório da iniciativa "Equipes Regionais de Atuação Contenciosa da 1ª Região" (Innovare, [s. d.-o]).

Aliado às questões de recursos humanos e tecnológicos, o código de estrutura organizacional também foi reconhecido como fator que dificulta o desenvolvimento das inovações. O relatório sobre a iniciativa "Atendimento Jurídico Integrado dos Povos Indígenas no Estado do Amazonas" apontou "restrições de infraestrutura e de contingente de pessoal" (Innovare, [s. d.-e], p. 2) como uma das maiores dificuldades encontradas.

Neto *et al*. (2019) relacionam problemas com estrutura organizacional a limitações de recursos financeiros enquanto barreiras à inovação, destacando que uma estrutura física inadequada pode agir como dificultador para o desenvolvimento de inovações. De fato, é necessária uma estrutura

organizacional adequada, pois estruturas físicas são indispensáveis no processo inovador (Castro *et al*., 2017; De Vries; Bekkers; Tummers, 2015), na medida em que o ambiente do espaço de trabalho pode facilitar a troca de ideias e a experimentação. Além disso, estruturas físicas deficientes, com equipamentos defasados e acesso à internet limitado ou lento, podem retardar o engajamento na busca por inovação.

Com efeito, a ausência de recursos é reconhecida como barreira para o apoio à inovação, pois, em ambientes de escassez de recursos nos quais a organização não tem orçamento suficiente, provavelmente haverá dificuldades para alocar recursos financeiros e de pessoal para as atividades inovadoras (Walker, 2014).

Ainda nas barreiras de recursos humanos, E12 alegou que "a principal barreira inicial não era a qualidade, mas a quantidade de procuradores. E talvez essa barreira tenha servido de estímulo para as coisas. Então tem uma relação paradoxal". A mesma reflexão foi realizada por E7, que, ao justificar a criação da iniciativa inovadora, indicou que "(...) ocorreu muito por uma pressão de recursos humanos (...) *Se percebia* que nós tínhamos uma escassez, que é natural, todo recurso é escasso e tínhamos uma escassez de recursos humanos (...) sem perspectiva de aumento de quantitativo".

Esses relatos corroboram parte da literatura, que aponta a restrição de recursos como um paradoxo no desenvolvimento das inovações, pois frequentemente são desenvolvidas para garantir mais eficiência em cenários de restrição, otimizando a utilização dos meios disponíveis (Borins, 2001; Walker, 2014). Nesse sentido, Mulgan (2007) aponta que crises e necessidades financeiras podem atuar como impulsionadores da inovação.

A aversão ao risco foi outro fator identificado como barreira para o desenvolvimento das inovações. Nas práticas conciliatórias, a aversão ao risco foi muito presente, conforme é possível verificar no relatório da iniciativa "Central da Conciliação": "Noutro giro, percebem-se focos de resistência aos métodos alternativos de solução de litígios entre os próprios Procuradores Federais da AGU oficiantes perante o INSS" (Innovare, [s. d.-f], p. 2).

A aversão ao risco também foi constatada em outras práticas inovadoras voltadas à conciliação. De acordo com E1, durante o desenvolvimento da iniciativa, assumir o risco de realizar o acordo "não era a mentalidade de grande parte dos procuradores", razão pela qual a iniciativa sofreu resistência. Da mesma forma, E7 também identificou aversão ao risco em relação à possibilidade de comprometimento pessoal por práticas conciliatórias, o que teria dado "origem a um movimento chamado 'Acordo Zero'".

Conforme é possível verificar na literatura (Ghina; Permana, 2010), uma mentalidade avessa ao risco pode limitar o surgimento de novas ideias

e soluções inovadoras dentro da organização. Desse modo, a forma pela qual a administração pública encara os desafios, com disposição de assumir riscos, pode afetar positiva ou negativamente a prática inovadora dentro das organizações (Ghina; Permana, 2010).

O estilo de liderança foi apontado por E12 como barreira, ao pontuar que as mudanças ocorridas nos líderes da organização impactaram os rumos das inovações desenvolvidas, pois os novos gestores possuíam outra visão para a instituição:

> Teve uma mudança de PGF e isso (...) essa mudança foi bem desestimulante, porque a gente vinha num ritmo de construção em que a direção central da PGF entendia a perspectiva do trabalho (...) e, mais do que isso, entendia que, olha, isso daqui é o futuro da PGF. Então a gente precisa apostar nisso. E que me davam estrutura para isso, tinha um ambiente propício. Isso mudou. Mudou com a gestão subsequente, que tinha ainda os pés no passado. Então isso travou muita coisa. (E12)

Verifica-se que mudanças de gestão com visões diversas sobre o papel de práticas disruptivas na organização impactam de maneira negativa o processo inovador. Isso ocorre porque as lideranças exercem papel relevante na inovação no setor público, e a falta de apoio da alta gestão pode diminuir a chance de sucesso das práticas inovadoras (Ghina; Permana, 2010; Moon, 1995).

Inclusive, a liderança foi o fator mais apontado enquanto facilitador para o desenvolvimento das inovações. Esses resultados estão alinhados com a literatura revisada, uma vez que a forma pela qual a liderança é exercida pode influenciar a cultura organizacional e estimular a geração de ideias inovadoras (Ghina; Permana, 2010).

Com efeito, destacam-se os seguintes trechos das entrevistas:

> Foi o apoio da gerência do INSS, o apoio irrestrito também da chefia da Procuradoria junto ao INSS na época. (E1)

> Um ambiente que me deu total apoio para atuação, esse ambiente chamado Procuradoria-Geral Federal. Zero de restrição, 100% de apoio e 100% de apoio para construir. (E5)
> O grande facilitador foi a liderança da instituição estar comprometida. (E7)

Assim, líderes com culturas inovadoras podem promover a liberdade dos servidores para experimentar novas ideias e possíveis inovações. Conforme destacado por Mulgan (2007), sem o apoio das lideranças de alto nível, poucas

pessoas dentro da hierarquia organizacional estarão dispostas a correr riscos para o desenvolvimento de práticas inovadoras.

De acordo com Ghina e Permana (2010), o suporte da liderança, por meio da disponibilização de recursos adequados, pode estimular o desenvolvimento de práticas inovadoras. Nesse sentido, o seguinte trecho da entrevista do E8 trata do assunto:

> Então isso facilitou bastante, porque deu toda estrutura que nós precisávamos (...), eles deram essa estrutura e deram essa condição de trabalho. E como disse, por ter sido um projeto que foi acolhido, foi apadrinhado pela cúpula da instituição, no caso pelo Procurador-Geral Federal, facilitou bastante. Aquilo que nós precisávamos de estrutura foi viabilizado porque identificaram realmente um potencial. (E8)

Juntamente com o estilo de liderança, a estrutura organizacional também foi reconhecida como um dos facilitadores mais importantes para promover a inovação. Muitos casos de estrutura organizacional estavam associados ao papel da liderança, pois, conforme já apresentado, a forma como os líderes estruturam as organizações pode propiciar ambientes favoráveis à inovação.

A disponibilidade de recursos tecnológicos também foi amplamente destacada como um dos fatores relevantes para o desenvolvimento das práticas inovadoras. De acordo com E1, a tecnologia desenvolvida foi essencial ao projeto, a exemplo do sistema Sapiens de gestão de documentos eletrônicos da Advocacia-Geral da União (AGU) – e dos processos eletrônicos, pois "sem isso a atuação era inexistente". Para E13, o projeto "não sobreviveria se não tivesse a parte robótica".

Os achados vão ao encontro do que Mulgan (2007) propõe, no sentido de que, muitas vezes, o impulso para o desenvolvimento de uma inovação pode ser originado a partir da tecnologia existente. Isso foi verificado em diversos relatos apresentados, nos quais os avanços tecnológicos nos processos e sistemas disponibilizados pela organização permitiram o desenvolvimento de práticas inovadoras.

Além disso, em relação aos recursos tecnológicos, E3 também mencionou um processo de estruturação da organização, com o incremento de recursos humanos e de estrutura organizacional, o que teria facilitado o processo inovador.

Os incentivos foram outro fator de destaque enquanto facilitadores. Com efeito, a possibilidade de trabalho remoto foi o incentivo mais destacado nas entrevistas, o qual motivou os envolvidos no desenvolvimento e na adesão a novos projetos:

> E como era a primeira equipe de trabalho remoto, então uma das motivações para os colegas ingressarem nessa equipe com tanto risco era o fato dos colegas poderem trabalhar remotamente. (E10)
> A questão da possibilidade do trabalho remoto foi fundamental. (...) porque envolveu todo mundo voltar para casa e ficou todo mundo muito feliz em voltar para casa com o trabalho remoto. E por isso todo mundo se dedicou demais ao projeto para que ele funcionasse. (E11)

Outro incentivo destacado no relatório da iniciativa "Programa de Conciliação da Procuradoria-Geral Federal" relaciona-se ao reconhecimento e à visibilidade de boas práticas como impulsionadores do programa, por meio do uso e da divulgação dos resultados obtidos. De acordo com o relatório, as unidades que possuíam bom desempenho "sentiram-se encorajadas e recompensadas pelo reconhecimento pelos pares, do seu esforço e dos resultados do seu trabalho" (Innovare, [s. d.-j], p. 3).

Os achados sobre incentivos estão alinhados à literatura, pois, a partir de um comprometimento afetivo decorrente de incentivos, a exemplo da possibilidade de trabalho remoto, os envolvidos na cadeia de trabalho podem se sentir mais comprometidos e obrigados a retribuir o benefício proporcionado pela organização (De Vries; Tummers; Bekkers, 2019).

O tamanho da organização e a capacidade de gestão das informações foram apontados pelos entrevistados tanto como barreiras quanto como facilitadores. No relatório da iniciativa "Protesto de Certidões de Dívida Ativa das Autarquias e Fundações Públicas Federais", foi mencionada a dificuldade relacionada ao tamanho da organização e às suas atribuições, pois "a PFE (Procuradoria Federal Especializada) representa atualmente 155 autarquias e fundações públicas federais" (Innovare, [s. d.-d], p. 4).

Ao mesmo tempo em que agiam enquanto barreiras, o tamanho da organização e sua capilaridade também foram encarados como um facilitador da inovação. E7 destacou que, embora seja mais desafiador trabalhar em uma escala maior, os resultados obtidos são mais favoráveis.

Essa visão paradoxal do tamanho da organização enquanto antecedente da inovação é encontrada na literatura. De acordo com Walker (2014), grandes organizações públicas podem ser percebidas como instituições não propensas a inovar, devido ao seu tamanho e aos entraves burocráticos. No entanto, é possível também enxergar organizações maiores como atores mais propensos à inovação, à medida em que contam com instalações complexas e diversificadas, com profissionais qualificados e experientes, além de deterem maior potencial técnico e conhecimento especializado (Walker, 2014).

A capacidade de gestão das informações foi apontada como barreira e também como facilitador. Conforme menciona E10, os problemas

relacionados à gestão da informação estavam conectados às dificuldades para a divulgação das iniciativas desenvolvidas pela instituição:

> Uma das dificuldades é a falta de fôlego para a gente conseguir fazer marketing em relação aos nossos projetos. E acho que ainda é uma dificuldade que o projeto tem. Tem muitas iniciativas boas que não são copiadas e não vejo demérito nenhum em copiar iniciativa boa, até porque não faz sentido a gente gastar tempo para fazer inovar naquilo que já tem uma iniciativa boa de outra equipe da PGU ou da PGFN, ou de outro órgão jurídico ou de órgão não jurídico aí que tenha boas iniciativas. (E10)

Essa barreira relacionada à dificuldade de divulgação e de troca de informações sobre boas práticas também foi reconhecida na literatura. Damanpour (1991) destaca que a troca eficaz de informações é característica essencial de uma organização inovadora, possibilitando a difusão e a propagação de inovações.

Por outro lado, E10 destacou a capacidade de gestão das informações como facilitador do processo de inovação. Segundo ele, a equipe adotou uma abordagem inovadora na forma como os dados foram geridos e coordenados, visando à tomada de decisões baseadas em evidências e voltadas para resultados.

Pode-se inferir que o acesso a dados de qualidade, a capacidade de coletar, analisar e interpretar informações relevantes e a utilização estratégica desses dados são componentes essenciais para impulsionar a inovação governamental. Assim, a padronização de dados e a disseminação de informações transparentes são reconhecidas como facilitadores da inovação (Isidro-Filho, 2017). Isso porque uma melhor gestão dos dados pode proporcionar um processo para desenvolvimento de inovações com tomadas de decisões informadas, a partir da identificação de tendências e de padrões reconhecidos na instituição e baseadas em evidências.

A utilização de indicadores e a gestão das informações também foram apontadas como fatores relevantes para a iniciativa das "Equipes Regionais de Atuação Contenciosa da 1ª Região". A mesma visão sobre a utilização de dados e sua capacidade de gestão foi abordada no relatório da iniciativa "A ER-TRABPRF1 como instrumento de conciliação trabalhista em âmbito regional" a partir do momento em que as informações foram tratadas e repassadas "para um painel de gestão, para que os dados sejam visualizados em forma de gráficos" (Innovare, [s. d.-o], p. 6).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Como visto, o modo pelo qual as organizações gerenciam as informações pode afetar sua capacidade de resposta, sua aprendizagem

e, por consequência, a possibilidade de inovação e de difusão de boas práticas (Koch; Hauknes, 2005; Vigoda-Gadot *et al.*, 2005; Walker, 2014), razão pela qual é de extrema importância adotar boas práticas de gestão de dados.

Com base nas informações coletadas, a análise revelou que a carência de recursos humanos, tecnológicos e a estrutura organizacional são as principais barreiras para a inovação na PGF. Por outro lado, aspectos como estilo de liderança, estrutura organizacional adequada e incentivos, como a possibilidade de trabalho remoto, foram reconhecidos como facilitadores relevantes para o desenvolvimento das inovações.

As evidências obtidas nesta pesquisa contribuem para a literatura existente sobre o tema e podem auxiliar os gestores da PGF na implementação de estratégias adequadas para superar as barreiras organizacionais e promover os facilitadores, criando um ambiente mais propício à inovação na organização.

A pesquisa fornece uma visão aprofundada dos facilitadores e barreiras da inovação no nível organizacional. Com base nas informações coletadas e nas análises realizadas, é possível chegar a conclusões significativas que podem beneficiar tanto a PGF quanto o campo mais amplo da administração pública.

Uma das principais conclusões desta pesquisa é a identificação de obstáculos fundamentais à inovação na PGF. A carência de recursos humanos, tecnológicos e a estrutura organizacional são reconhecidas como as principais barreiras para a inovação. Essas barreiras, muitas vezes interconectadas, podem impedir o desenvolvimento de práticas inovadoras e a adaptação a um ambiente em constante evolução.

Por outro lado, a pesquisa também destacou uma série de facilitadores relevantes para a inovação. Aspectos como o estilo de liderança, uma estrutura organizacional adequada e incentivos, como a possibilidade de trabalho remoto, foram reconhecidos como fatores que podem promover o desenvolvimento das inovações na PGF. Esses facilitadores desempenham um papel essencial ao criar um ambiente propício à criatividade e à implementação de novas práticas.

As evidências obtidas nesta pesquisa não apenas enriquecem a literatura existente sobre inovação no setor público, mas também oferecem insights valiosos para os gestores da PGF. Compreender as barreiras organizacionais e os facilitadores específicos dentro da organização é o primeiro passo para o desenvolvimento de estratégias eficazes de inovação. Os gestores podem usar essas descobertas para implementar mudanças direcionadas, visando superar as barreiras e otimizar os facilitadores, criando um ambiente mais propício à inovação na PGF.

Em resumo, este estudo fornece uma base sólida para a promoção da inovação na Advocacia Pública e destaca a importância de abordar as barreiras

organizacionais enquanto se fortalecem os facilitadores. O resultado desse esforço pode ser uma Advocacia Pública mais eficaz, adaptável e capaz de atender às demandas em constante evolução da sociedade brasileira.

REFERÊNCIAS

AGOLLA, J. E.; LILL, J. B. V. Public Sector Innovation Drivers: A Process Model. *Journal of Social Sciences*, v. 34, n. 2, p. 165–176, 1º fev. 2013.

ALBURY, D. Fostering Innovation in Public Services. *Public Money & Management*, v. 25, n. 1, p. 51–56, 1º jan. 2005.

ANDREWS, R.; BOYNE, G. Corporate Capacity and Public Service Performance. *Public Administration*, v. 89, n. 3, p. 894–908, 2011.

BARDIN, L. *Análise de Conteúdo*. 1. ed. São Paulo: Edições 70, 2015.

BINENBOJM, G. A advocacia pública e o Estado democrático de direito. *Revista Eletrônica de Direito do Estado*, 2012.

BLOCH, C.; BUGGE, M. M. Public sector innovation: From theory to measurement. *Structural Change and Economic Dynamics*, v. 27, p. 133–145, 1º dez. 2013.

BORINS, S. What Border? Public Management Innovation in the United States andCanada. *Journal of Policy Analysis and Management*, v. 19, n. 1, p. 46–74, 2000.

BORINS, S. Encouraging Innovation in the Public Sector. *Journal of Intellectual Capital*, v. 2, p. 310–319, 1º set. 2001.

BRANDÃO, S. M.; BRUNO-FARIA, M. DE F. Barreiras à inovação em gestão em organizações públicas do governo federal brasileiro: análise da percepção de dirigentes. In: CAVALCANTE, P.; CAMÕES, M.; CUNHA, B.; SEVERO, W. (Org.). *Inovação no setor público*: teoria, tendências e casos no Brasil. 1. ed. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), 2017.

BUGGE, M.; BLOCH, C.; MORTENSEN, P. *Report on the Nordic Pilot studies*: Analyses of methodology and results (MEPIN). 1. ed. Oslo: Norden - Nordic Innovation, 2011.

CASTRO, C. M. S. *Antecedentes de inovações em organizações públicas do poder executivo federal*. Dissertação (Mestrado em Administração) – Universidade de Brasília, Brasília, 26 jun. 2015.

CASTRO, C. M. S. DE *et al*. Antecedentes de inovações em organizações públicas do poder executivo federal. *Cadernos Gestão Pública e Cidadania*, v. 22, n. 71, 27 abr. 2017.

CASTRO, M. P.; GUIMARÃES, T. A. Dimensões da inovação em organizações da justiça: proposição de um modelo teórico-metodológico. *Cadernos EBAPE*, v. 17, p. 173–184, mar. 2019.

DAMANPOUR, F. Organizational Innovation: A Meta-Analysis of Effects of Determinants and Moderators. *The Academy of Management Journal*, v. 34, n. 3, p. 555–590, 1991.

DAMANPOUR, F.; SCHNEIDER, M. Characteristics of Innovation and Innovation Adoption in Public Organizations: Assessing the Role of Managers. *Journal of Public Administration Research and Theory*, v. 19, 1º jul. 2009.

DE VRIES, H.; BEKKERS, V.; TUMMERS, L. Innovation in the Public Sector: A Systematic Review and Future Research Agenda. *SSRN Electronic Journal*, 1º jan. 2015.

DE VRIES, H.; TUMMERS, L.; BEKKERS, V. The Diffusion and Adoption of Public Sector Innovations: A Meta-Synthesis of the Literature. *Perspectives on Public Management and Governance*, v. 1, n. 3, p. 159–176, 1º ago. 2018.

DE VRIES, H.; TUMMERS, L.; BEKKERS, V. The Benefits of Teleworking in the Public Sector: Reality or Rhetoric? *Review of Public Personnel Administration*, v. 39, n. 4, p. 570–593, dez. 2019.

FLICK, U. *Introdução à Pesquisa Qualitativa*. Tradução: Joice Elias Costa. 3. ed. Porto Alegre: Artmed, 2009.

GHINA, A.; PERMANA, D. Fostering Innovation Within Public Sector: Antecedents and Consequences of Public Sector Innovation. *Jurnal Pembangunan dan Kebujakan Publik*, v. 2, n. 1, p. 14–29, 2010.

GIBBS, G. *Análise de Dados Qualitativos*. Tradução: Roberto Cataldo Costa. 1. ed. Porto Alegre: Artmed, 2009.

GIL, A. C. *Como Elaborar Projetos de Pesquisa*. 7. ed. Barueri: Atlas, 2022.

GODOY, A. S. Introdução à pesquisa qualitativa e suas possibilidades. *Revista de Administração de Empresas*, v. 35, n. 2, p. 57–63, abr. 1995.

GOMES, C. A.; MACHADO, A. G. C. Fatores que influenciam a inovação nos serviços públicos: o caso da Secretaria Municipal de Saúde de Campina Grande. *Cadernos Gestão Pública e Cidadania*, v. 23, n. 74, 10 abr. 2018.

HALVORSEN, T. *et al. Innovation in the Public Sector On the differences between public and private sector innovation*. Oslo: PUBLIN, 2005.

HARTLEY, J. Innovation in Governance and Public Services: Past and Present. Public *Money & Management*, v. 25, p. 27–34, 1º fev. 2005.

INNOVARE. *Relatório – Cynara Pádua Oliveira*: Programa de redução de demandas previdenciárias junto ao Juizado Especial Federal de Teresina-PI. [S.l.]: [s.n.], [s.d.-a]. Disponível em: https://www.premioinnovare.com.br/pratica/programa-de-reducao-de-demandas-previdenciarias-junto-ao-juizado-especial-federal-de-teresina-pi/6224. Acesso em: 16 maio 2025. -

INNOVARE. *Relatório – Gilda Diniz*: Destinação de áreas rurais, já declaradas por perdimento pela Justiça Federal, em face de aquisição ilícita, para fins de reforma agrária. [S.l.]: [s.n.], [s.d.-b]. Disponível em: https://www.premioinnovare.com.br/pratica/destinacao-de-areas-rurais-ja-declaradas-por-perdimento-pela-justica-federal-em-face-de-aquisicao-atraves-de-ilicito-a-reforma-agraria-por-criacao-de-projeto-de-assentamento-as-familias-de-trabalhadores-rurais-sem-terra./7355. Acesso em: 16 maio 2025.

INNOVARE. *Relatório Ricardo Leite* – "Momento da Previdência Social: todas as rádios de Rondônia pela redução de demandas judiciais e educação previdenciária." [S.l.]: [s.n.], [s.d.-c]. Disponível em: https://www.premioinnovare.com.br/pratica/'momento-da-previdencia-social'-todas-as-radios-de-rondonia-pela-reducao-de-demandas-judiciais-e-educacao-previdenciaria!!/7498. Acesso em: 16 maio 2025.

INNOVARE. *Relatório – Fábio Munhoz*: Protesto de Certidões de Dívida Ativa das Autarquias e Fundações Públicas Federais. [S.l.]: [s.n.], [s.d.-d]. Disponível em: https://www.premioinnovare.com.br/pratica/protesto-de-certidoes-de-divida-ativa-das-autarquias-e-fundacoes-publicas-federais/7425. Acesso em: 16 maio 2025.

INNOVARE. *Relatório – Bruno Bisinoto*: Atendimento Jurídico Integrado dos Povos Indígenas no Estado do Amazonas. [S.l.]: [s.n.], [s.d.-e]. Disponível em: https://www.premioinnovare.com.br/pratica/atendimento-juridico-integrado-dos-povos-indigenas-no-estado-do-amazonas/7667. Acesso em: 16 maio 2025.

INNOVARE. *Relatório - Danilo Moreira Nascimento*: Central da Conciliação: a autocomposição como forma de defesa inteligente do INSS e de promoção da

cidadania. [S.l.]: [s.n.], [s.d.-f]. Disponível em: https://www.premioinnovare.com.br/pratica/central-da-conciliacao:-a-autocomposicao-como-forma-de-defesa-inteligente-do-inss-e-de-promocao-da-cidadania.-uma-visao-transformadora-da-advocacia-publica-federal./7943. Acesso em: 16 maio 2025.

INNOVARE. *Relatório – Michel Fegury Junior: Cruzamento de dados antecipa reconhecimento judicial de direitos sociais*. [S.l.]: [s.n.], [s.d.-g]. Disponível em: https://www.premioinnovare.com.br/pratica/cruzamento-de-dados-antecipa-reconhecimento-judicial-de-direitos-sociais/7790. Acesso em: 16 maio 2025.

INNOVARE. *Relatório – Ronaldo Guimarães Gallo*: A defesa do patrimônio público imaterial pela AGU nas eleições de 2012. [S.l.]: [s.n.], [s.d.-h]. Disponível em: https://www.premioinnovare.com.br/pratica/a-defesa-do-patrimonio-publico-imaterial-pela-agu-nas-eleicoes-2012/8408. Acesso em: 16 maio 2025.

INNOVARE. *Relatório – Gabriela Koetz*: Conciliação Administrativa – CONCILIAD. [S.l.]: [s.n.], [s.d.-i]. Disponível em: https://www.premioinnovare.com.br/pratica/conciliacao-administrativa-conciliad/8214. Acesso em: 16 maio 2025.

INNOVARE. *Relatório – Gustavo Augusto de Lima*: Programa de Conciliação da Procuradoria-Geral Federal. [S.l.]: [s.n.], [s.d.-j]. Disponível em: https://www.premioinnovare.com.br/pratica/programa-de-conciliacao-da-procuradoria-geral-federal/8248. Acesso em: 16 maio 2025.

INNOVARE. *Relatório – Fernando Maciel*: Ação Regressiva Coletiva enquanto instrumento de efetividade da prestação jurisdicional. [S.l.]: [s.n.], [s.d.-k]. Disponível em: https://www.premioinnovare.com.br/pratica/acao-regressiva-coletiva-enquanto-instrumento-de-efetividade-da-prestacao-jurisdicional/1812. Acesso em: 16 maio 2025.

INNOVARE. *Relatório – Juliana Silva Barros de Melo*: Assessoramento colegiado para admissibilidade e julgamento de processos administrativos disciplinares. [S.l.]: [s.n.], [s.d.-l]. Disponível em: https://www.premioinnovare.com.br/pratica/assessoramento-colegiado-para-admissibilidade-e-julgamento-de-processos-administrativos-disciplinares-e-consultoria-afeta-a-tematica-disciplinar/2379. Acesso em: 16 maio 2025.

INNOVARE. *Relatório – José Eduardo de Lima Vargas*: Equipes de Trabalho Remoto – Benefícios por Incapacidade. [S.l.]: [s.n.], [s.d.-m]. Disponível em: https://www.premioinnovare.com.br/pratica/equipes-de-trabalho-remoto-beneficios-por-incapaciadde/2380. Acesso em: 16 maio 2025.

INNOVARE. *Relatório – Rafael Nogueira*: Equipe de Trabalho Remoto em Ações de Improbidade Administrativa – ETR-Probidade. [S.l.]: [s.n.], [s.d.-n]. Disponível em: https://www.premioinnovare.com.br/pratica/equipe-de-trabalho-remoto-em-acoes-de-improbidade-administrativa-etr-probidade/2808. Acesso em: 16 maio 2025.

INNOVARE. *Relatório – Vitor Chaves*: Equipes Regionais de Atuação Contenciosa da 1ª Região. [S.l.]: [s.n.], [s.d.-o]. Disponível em: https://www.premioinnovare.com.br/pratica/equipes-regionais-de-atuacao-contenciosa-da-1a-regiao/3931. Acesso em: 16 maio 2025.

INNOVARE. *Relatório – Ivana Roberta*: Projeto Conciliação Prévia em Benefícios Rurais. [S.l.]: [s.n.], [s.d.-p]. Disponível em: https://www.premioinnovare.com.br/pratica/projeto-conciliacao-previa-em-beneficios-rurais/3592. Acesso em: 16 maio 2025.

INNOVARE. *Relatório – Simone Schnorr*: A ER-TRAB/PRF1 como instrumento de conciliação trabalhista em âmbito regional. [S.l.]: [s.n.], [s.d.-q]. Disponível em: https://www.premioinnovare.com.br/pratica/a-er-trabprf-1-como-instrumento-de-conciliacao-trabalhista-em-ambito-regional/4377. Acesso em: 16 maio 2025.

INNOVARE. *Relatório – Alexandra Amaral*: Projeto Linguagem Jurídica Inovadora. [S.l.]: [s.n.], [s.d.-r]. Disponível em:https://www.premioinnovare.com.br/pratica/projeto-linguagem-juridica-inovadora/839 . Acesso em: 16 maio 2025.

INNOVARE. *Relatório – Susana Lucini*: Gerenciamento de Conciliações Previdenciárias na Procuradoria Federal do Estado do Paraná. [S.l.]: [s.n.], [s.d.-s]. Disponível em: https://www.premioinnovare.com.br/pratica/gerenciamento-de-conciliacoes-previdenciarias-na-procuradoria-federal-do-estado-do-parana/10361. Acesso em: 16 maio 2025.

ISIDRO, A. *Gestão pública inovadora*: Um guia para a inovação no setor público. 1. ed. Curitiba: CRV, 2018.

ISIDRO-FILHO, A. Inovação no setor público: evidências da gestão pública federal brasileira no período 1999-2014. In: CAVALCANTE, P.; CAMÕES, M.; CUNHA, B.; SEVERO, W. (Org.). *Inovação no setor público: teoria, tendências e casos no Brasil*. 1. ed. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), 2017.

KOCH, P.; HAUKNES, J. *On innovation in the public sector*. Oslo: PUBLIN, 2005.

LÓCIO, Rodrigo. *Inovação no setor público*: uma avaliação das iniciativas inovadoras da Procuradoria-Geral Federal no prêmio Innovare. Dissertação (Mestrado

Profissional em Administração Pública) – Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 2023. Disponível em: https://repositorio.fgv.br/items/8baf88dd-7573-437e-9502-d3609a2f59d6/full. Acesso em: 15 dez. 2025

MEIJER, A. E-governance innovation: Barriers and strategies. *Government Information Quarterly*, v. 32, n. 2, p. 198–206, 1 abr. 2015.

MOON, J. Innovative Leadership and Policy Change: Lessons From Thatcher. *Governance*, v. 8, n. 1, p. 1–25, 1995.

NETO, R. A. DE S. *et al*. Antecedentes da inovação no setor público brasileiro: um estudo em um núcleo de inovação tecnológica. *Cadernos Gestão Pública e Cidadania*, v. 24, n. 79, 1 set. 2019.

NORONHA, R. Novas arquiteturas judiciais: um estudo dos 10 anos do Prêmio Innovare e seus efeitos sobre atores e instituições. *Revista Direito e Práxis*, v. 6, n. 3, p. 251–282, 4 nov. 2015.

SÁ-SILVA, J. R.; ALMEIDA, C. D. DE; GUINDANI, J. F. Pesquisa documental: pistas teóricas e metodológicas. *Revista Brasileira de História & Ciências Sociais*, v. 1, n. 1, 7 jul. 2009.

VIGODA-GADOT, E. *et al*. Public Sector Innovation for the Managerial and the Post-Managerial Era: Promises and Realities in a Globalizing Public Administration. *International Public Management Journal*, v. 8, 1º jan. 2005.

WALKER, R. Internal and External Antecedents of Process Innovation: A review and extension. *Public Management Review*, v. 16, 2 jan. 2014.

ZANELLA, L. C. H. *Metodologia de Estudo e de Pesquisa em Administração*. [S.l.]: CECIERJ, 2009, v. 1. Disponível em: https://canal.cecierj.edu.br/recurso/13817. Acesso em: 4 ago. 2023.

Recebido: 12/08/2025
Aprovado: 14/10/2025

MODELOS DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E PROPOSTAS METODOLÓGICAS PARA O APERFEIÇOAMENTO DA GESTÃO PÚBLICA NO ACRE

PUBLIC ADMINISTRATION MODELS AND METHODOLOGICAL PROPOSALS FOR IMPROVING PUBLIC MANAGEMENT IN ACRE

Vinícius Maciel da Silva[1]
Deivid Ilecki Forgiarini[2]
Gisele Elaine de Araújo Batista Souza[3]

1 Mestrando em Administração Pública em Rede Nacional pela Universidade Federal do Acre (UFAC). Bacharel em Administração pelo Centro Universitário Uninorte (Uninorte). Servidor administrativo da Advocacia-Geral da União (AGU).

2 Doutor em Administração pela Universidade do Vale do Rio dos Sinos (Unisinos). Mestre em Desenvolvimento Regional pela Universidade de Santa Cruz do Sul (UNISC). Bacharel em Administração e em Relações Internacionais ambas pela Universidade Federal do Pampa (Unipampa). Coordenador do Mestrado Profissional em Administração Pública na Universidade Federal do Acre (UFAC).

3 Doutora em Desenvolvimento Econômico pela Universidade Estadual de Campinas (Unicamp). Mestra em Extensão Rural pela Universidade Federal de Viçosa (UFV). Bacharela em Economia pela Universidade Federal do Acre (UFAC). Professora do magistério superior no curso de Ciências Econômicas na UFAC.

SUMÁRIO: Introdução. 1. Fundamentação Teórica. 1.1. Modelos de administração pública. 1.2. Administração pública no Acre. 1.3. Cidadania e transparência. 2. Procedimentos metodológicos. 3. Discussão. 3.1. Análise crítica da administração pública no Acre. 3.2. Propostas metodológicas para melhorar a administração pública no Acre. Conclusão. Referências.

RESUMO: A administração pública brasileira passou por diversas transformações até alcançar o modelo vigente. Esse processo evolutivo foi essencial para o desenvolvimento e o aprimoramento das práticas de gestão. No estado do Acre, essa trajetória não foi diferente: diferentes momentos históricos contribuíram significativamente para a construção da administração pública atual. Nesse contexto, este artigo propõe uma análise dos modelos de administração pública, com foco no cenário específico do Acre. A partir dessa abordagem, buscou-se identificar lacunas e sugerir melhorias para a gestão pública local. A metodologia adotada baseou-se em uma revisão de literatura, com fontes selecionadas em bibliotecas e bases de dados científicas. Como principal resultado da análise, observou-se que a administração pública no Acre é fortemente influenciada pelo gerencialismo puro e pelo *consumerism*. Isso se reflete em práticas voltadas para a eficiência, a produtividade e o compromisso com a oferta de serviços públicos de qualidade.

PALAVRAS-CHAVE: Administração pública. Desenvolvimento regional. Estado do Acre. Amazônia Ocidental. Governança.

ABSTRACT: Brazilian public administration underwent several transformations until it reached its current model. This evolutionary process was essential for the development and improvement of management practices. In the state of Acre, this trajectory was no different: different historical moments contributed significantly to the development of the current public administration. In this context, this article proposes an analysis of public administration models, focusing specifically on Acre. Using this approach, we sought to identify gaps and suggest improvements for local public management. The methodology adopted was based on a literature review, with sources selected from libraries and scientific databases. The main result of the analysis was that public administration in Acre is strongly influenced by pure managerialism and consumerism. This is reflected in practices focused on efficiency, productivity, and a commitment to providing quality public services.

KEYWORDS: *Public* administration. Regional development. State of Acre. Western Amazon. Governance.

INTRODUÇÃO

O estudo dos modelos de administração pública está intrinsecamente ligado à compreensão do processo histórico de formação do Estado brasileiro. Cada modelo representa um reflexo das condições políticas, sociais e econômicas vigentes em diferentes momentos da trajetória nacional. Segundo Bresser-Pereira (1996), esses modelos são classificados como: patrimonialista, burocrático, gerencial e nova gestão pública, sendo que este último incorpora elementos voltados à governança e à ampliação da participação cidadã na gestão pública.

Embora tais momentos também possam ser identificados no contexto do Acre, faz-se necessário conhecer o contexto do estado e compreender as circunstâncias que o levaram a ser o último anexado ao Brasil, conforme relatado na obra de Tocantis (1984).

Sob essa perspectiva, o presente estudo tem como tema central a análise dos modelos de administração pública no Brasil, abordando, também, o processo de sua evolução e o contexto específico do estado do Acre. Ademais, busca discutir questões inerentes ao regime democrático adotado no país, com ênfase na transparência e na participação cidadã, com vistas à melhoria contínua da qualidade dos serviços públicos.

Nesse contexto, considerando a relevância da temática, este artigo tem como objetivo responder ao seguinte questionamento: em que estágio se encontra a administração pública no estado do Acre?

Dessa forma, com o intuito de responder ao problema de pesquisa, foram estabelecidos os seguintes objetivos para este artigo: (1) analisar os modelos de administração pública; (2) identificar os principais desafios enfrentados pela gestão pública no estado do Acre; e (3) propor metodologias voltadas ao aprimoramento da administração pública estadual.

Por fim, a presente pesquisa está estruturada em três seções, a saber: introdução ao tema, apresentando a fundamentação teórica que fornece subsídio para o desenvolvimento do estudo; descrição da metodologia adotada; análise e discussão dos resultados; e, por fim, a conclusão.

1. FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

Para fundamentar este estudo e organizá-lo de maneira coerente, a revisão teórica foi elaborada com base em autores consagrados na área de administração pública. A seção está estruturada em três partes: inicialmente,

apresenta os modelos de administração pública; na sequência, discute o contexto específico do estado do Acre; e, por fim, aborda os conceitos de cidadania e transparência no âmbito da gestão pública.

1.1. Modelos de administração pública

Até chegar ao modelo atualmente vigente, a administração pública passou por uma série de transformações – ou, mais precisamente, por um processo de evolução. As principais fases (ou modelos) são: patrimonialista, burocrática e gerencial. Embora sejam antagônicas entre si, cada uma, de certa forma, serviu de base para o surgimento da seguinte.

Como marco inicial, tem-se o Estado patrimonialista, resultado do contexto histórico do "descobrimento" do Brasil e do regime monárquico que perdurou por muitos anos. Contudo, esse modelo de administração não ocorreu exclusivamente em nosso país; foi também observado em outros territórios, o que motivou o desenvolvimento de estudos, como o clássico trabalho de Max Weber (1864–1920), intitulado *Economia e sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva*. Nesse livro, Weber (2004) define o patrimonialismo como uma forma de dominação baseada não em regras objetivas e impessoais como ocorre na burocracia, mas em relações estritamente pessoais, nas quais o chefe atua como proprietário das pessoas, dos bens e de tudo que está dentro dos limites do espaço governado. Nesse modelo, a tradição constitui a base de sustentação, ou seja, acredita-se que o poder e a forma de gestão devam preservar o *status quo*, pois as coisas sempre foram conduzidas dessa maneira. Todavia, o poder exercido pelo chefe não se limita à tradição. Além disso, não há concorrência para esse poder, de modo que ele é exercido de forma ilimitada e arbitrária, sem observância às regras. Em síntese, Weber (2004) enfatiza que, nesse estilo de administração, não existe uma separação clara entre o público e o privado.

Nessa mesma linha de pensamento, trazendo o conceito para a realidade brasileira, Bresser-Pereira (1999), renomado cientista político, economista, advogado e administrador público, com destacada atuação na reforma administrativa do Estado, define o patrimonialismo como a incapacidade ou resistência do governante em distinguir entre os bens do Estado e sua propriedade pessoal. Ademais, Pinho (2001) entende o patrimonialismo como uma condição em que os limites entre o que é público e o que pertence ao governante não são claramente definidos, tornando confusas as fronteiras entre os bens coletivos e os pessoais do monarca. Bresser-Pereira (1996) ainda acrescenta que, nesse modelo de gestão, o Estado era compreendido como propriedade do rei, sendo práticas como o nepotismo, o empreguismo e até mesmo a corrupção consideradas normas comuns.

Dessa forma, observa-se que o principal aspecto da era patrimonialista consiste na apropriação, por parte do detentor do poder, dos bens públicos como se fossem privados. Essa prática esteve tão profundamente enraizada na história do país que chegou a ser considerada aceitável e normal. Contudo, somente mais tarde passou-se a reconhecer essa conduta como corrupta e necessária de combate, visando à transformação da gestão pública brasileira e, consequentemente, da sociedade. Assim, a partir de 1930, com o declínio do modelo patrimonialista, inicia-se a transição para a administração pública burocrática.

A administração burocrática clássica foi implantada efetivamente no Brasil a partir de 1936, por meio da primeira grande reforma administrativa, que resultou na criação do Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP), durante o governo de Vargas. Esse modelo baseava-se no princípio do mérito profissional, conforme defendido por Max Weber (Bresser-Pereira, 1996). Segundo Matias-Pereira (2018), o objetivo do modelo era combater a corrupção e o nepotismo característicos do patrimonialismo, adotando como fundamentos o desenvolvimento, a profissionalização, a ideia de carreira pública, a hierarquia funcional, a impessoalidade e o formalismo.

Ainda segundo Bresser-Pereira (1996), a administração pública burocrática surge como resposta ao capitalismo industrial e às democracias parlamentares do século XIX, uma vez que o modelo anterior mostrava-se incompatível com a nova realidade brasileira. Por isso, houve a necessidade de um modelo de gestão que não se limitasse apenas à distinção entre o público e o privado, mas que também diferenciasse o político do gestor público, já que o capitalismo exige essa separação clara. Assim, emerge a administração burocrática moderna, também denominada racional-legal, cuja principal característica é a busca pela eficiência.

De maneira resumida, Abrucio e Loureiro (2018, p. 26) definem a burocracia como "as pessoas que ocupam seus postos por conta de sua especialização técnica, a fim de racionalizar a estrutura organizacional". Para esses autores, em sentido amplo, a burocracia representa o processo essencial de tornar as organizações mais racionais e profissionais no contexto contemporâneo, visto que elas precisam aprimorar seu desempenho para alcançar seus objetivos.

No Brasil, o modelo burocrático foi implementado com o objetivo de organizar o aparelho estatal e combater a herança negativa deixada pelo patrimonialismo. A atividade do Estado, voltada à oferta de serviços à população, era regida por leis, procedimentos e rotinas rígidas, caracterizando-se por alta centralização e forte hierarquia. Com o passar dos anos, no entanto, esse modelo entrou em crise, pois deixou de atender às novas demandas da administração pública e passou a ser percebido como ineficiente devido às suas disfunções. Inicialmente adequado a um Estado pequeno e liberal, o

modelo burocrático não conseguiu acompanhar a expansão do Estado, que se tornou democrático e assumiu responsabilidades voltadas à promoção do bem comum, exigindo, consequentemente, o aumento de suas funções socioeconômicas e políticas. Nesse contexto, enquanto se esperava maior eficiência, o que se observou foi lentidão, autorreferência, baixa qualidade e alto custo dos serviços públicos, além da ausência de foco nas necessidades dos cidadãos. Assim, o modelo burocrático revelou-se inadequado diante da transição do Estado liberal para o Estado social e econômico (Bresser-Pereira, 1996).

Foi na década de 1960 que ocorreu a primeira tentativa de implantação de uma reforma gerencial no Brasil, com a promulgação do Decreto-Lei n. 200, de 1967, durante o regime militar. Segundo Bresser-Pereira (1997), o modelo gerencial tem como base a influência da administração de empresas sobre a administração pública após a Segunda Guerra Mundial, incorporando características como a descentralização e a flexibilização. O autor acrescenta que a demanda por esse modelo não surgiu apenas como resposta ao crescimento acelerado do Estado e às complexidades dele decorrentes, mas também refletiu o desejo da sociedade e do próprio governo por uma gestão funcional, ou seja, uma administração pública capaz de atender, de forma eficaz e adequada, ao interesse coletivo. Nesse sentido, o modelo gerencial surge como alternativa à burocracia tradicional, que, embora buscasse essa legitimidade, foi prejudicada por suas disfunções.

O Decreto-Lei n. 200/1967 promoveu a criação de entidades da administração indireta, como autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista, delegando-lhes competências específicas. Além disso, introduziu princípios de racionalidade administrativa, como o planejamento, a elaboração orçamentária, a descentralização e o controle de resultados. O objetivo era integrar a alta tecnoburocracia estatal, civil e militar à classe empresarial (Bresser-Pereira, 1997). No entanto, Matias-Pereira (2018) avalia que essa forma de gestão não provocou mudanças significativas na administração burocrática central, uma vez que modelos antigos e ineficientes continuaram sendo utilizados na administração direta. Bresser-Pereira (1997) corrobora essa visão ao destacar duas consequências negativas do Decreto-Lei: a contratação de servidores sem concurso público, prática que remete a traços do patrimonialismo; e a negligência em relação à administração central (ou direta), o que contribuiu para o enfraquecimento do núcleo estratégico do Estado.

Foi apenas em 1995, após o insucesso da tentativa anterior, que a reforma gerencial foi efetivamente implementada no Brasil, durante o governo de Fernando Henrique Cardoso. Seu principal objetivo era aumentar a eficiência dos serviços sociais prestados pelo Estado. Nesse contexto, a então Secretaria de Administração Federal foi transformada no Ministério

da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE). A reforma teve como base dois documentos fundamentais: o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE), de 1995, e a Emenda Constitucional n. 19, de 1998 (Bresser-Pereira, 2009). Ainda segundo Bresser-Pereira (1997), essa proposta reformista parte da concepção de que o Estado é composto por quatro setores distintos: o núcleo estratégico, as atividades exclusivas do Estado, os serviços não exclusivos (ou competitivos) e a produção de bens e serviços voltados ao mercado.

Matias-Pereira (2018) destaca diversas características da administração pública gerencial, entre as quais: foco no cidadão; ênfase nos resultados em vez dos meios; confiança limitada; combate ao nepotismo; descentralização; delegação de competências; flexibilidade na gestão; e horizontalização das estruturas administrativas, entre outras.

Ainda dentro do modelo gerencial e como desdobramento do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE), identifica-se o surgimento da Nova Gestão Pública (NGP), também conhecida como *New Public Management* (NPM), modelo pós-burocrático ou novo gerencialismo. De acordo com Matias-Pereira (2018), a NGP está associada à separação entre a formulação de políticas públicas e sua execução, à busca por maior eficiência nas práticas administrativas, à reestruturação organizacional do setor público com foco em desempenho, bem como à redução das diferenças entre os setores público e privado. Nesse sentido, defende-se a aplicação, com as devidas adaptações, de métodos oriundos da iniciativa privada na administração pública, com o objetivo de inovar, otimizar a gestão e melhor atender aos interesses dos cidadãos.

Além disso, a Nova Gestão Pública (NGP) apresenta três fases distintas: gerencialismo puro, *consumerism* e *Public Service Orientation* (PSO). O gerencialismo puro tem como foco principal a busca por eficiência e produtividade, fundamenta-se na separação entre política e administração, e enxerga os membros da sociedade apenas como contribuintes. Em contraposição, a fase do *consumerism* introduz a preocupação com a efetividade e a qualidade dos serviços públicos, valoriza a flexibilização da gestão e passa a considerar as necessidades dos usuários, agora vistos como consumidores. Por fim, a fase do *Public Service Orientation* (PSO) propõe uma abordagem mais democrática e participativa, destacando as virtudes políticas da descentralização, o foco no cidadão como sujeito ativo no processo decisório e na formulação de políticas públicas, além de enfatizar a *accountability* (transparência na ação pública), a busca por justiça e cidadania e o princípio da equidade. Nessa perspectiva, a esfera pública passa a ser concebida como um espaço de aprendizado social e de articulação entre diferentes agências, ancorada no conceito de democracia (Abrucio, 1997).

Todo esse processo de evolução contribuiu para o surgimento e a consolidação do modelo atualmente conhecido como governança pública, conceito intimamente relacionado ao formato vigente da administração pública brasileira. Nesse sentido, é fundamental compreender, inicialmente, o que se entende por governança, para então abordar sua aplicação no contexto do setor público.

Segundo Gomes e Teixeira (2019, *apud* World Bank, 1994), a governança pode ser compreendida como a forma pela qual o poder é exercido na gestão dos recursos econômicos e sociais, com o objetivo de promover o desenvolvimento. Além dessa concepção, destaca-se também o conceito de governança corporativa, voltado à iniciativa privada. De acordo com o Instituto Brasileiro de Governança Corporativa (IBGC, 2023), esse tipo de governança envolve um conjunto de princípios, regras, estruturas e processos que orientam a condução das instituições e servem de base para seu monitoramento. Trata-se de um sistema que guia a atuação dos administradores na busca pela boa governança, tendo como premissa o atendimento aos interesses de todos os *stakeholders*, ou seja, das partes interessadas que mantêm algum tipo de relação ou têm expectativas em relação à organização. Nesse sentido, Gonçalves (2005, p. 13) afirma que "governança diz respeito aos meios e processos que são utilizados para produzir resultados eficazes".

Diante do exposto, torna-se mais clara a compreensão do conceito de governança pública. O Decreto Federal n. 9.203/2017, que estabelece as diretrizes de governança aplicáveis à administração pública federal direta, autárquica e fundacional, define, em seu artigo 2º, a governança pública como o "conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade". Complementando essa definição, o Tribunal de Contas da União (TCU), em seu *Referencial Básico de Governança Organizacional*, destaca que governança e gestão são funções distintas: enquanto a governança exerce um papel direcionador, fundamentado em evidências e orientado aos interesses dos *stakeholders*, a gestão refere-se à operacionalização das ações, englobando o planejamento, a execução e o controle de indicadores e de riscos (TCU, 2020).

Secchi (2009) destaca que o termo governança apresenta uma ambiguidade conceitual, ou seja, assume diferentes significados conforme a área de conhecimento que o utiliza. Para esse autor, a governança pública representa também a reintegração da política no âmbito da administração pública, implicando uma redução do peso dos critérios técnicos nas decisões e uma valorização dos instrumentos participativos no processo de deliberação pública.

Portanto, essa diversidade de conceitos e interpretações revela o caráter transversal da governança, que integra diversos campos do conhecimento e

deles recebe contribuições. No setor público, juntamente com a *accountability*, a gestão por resultados e a busca pela excelência nos serviços, entre outros elementos, a governança exerce papel fundamental na implementação de políticas públicas e na atuação centrada no cidadão, possibilitando o diálogo com a sociedade e o alinhamento com as estratégias, objetivos e metas da administração pública.

1.2. Administração pública no Acre

Não se pode falar em administração pública no Estado do Acre sem antes compreender o processo histórico de sua formação. Nesse sentido, a principal fonte desta seção da fundamentação teórica é o livro de Tocantis (1984), intitulado *Estado do Acre: Geografia, História e Sociedade*, que apresenta informações sobre a construção do estado, suas características, cultura, lutas, conquistas e outros fatos relevantes.

Para começar, é importante entender que, inicialmente, a principal riqueza do Acre vinha da mata. Foi por meio da extração da borracha – cuja principal fonte era a *Hevea Brasiliensis*, da qual se obtinha o látex utilizado na produção da borracha – que o estado iniciou sua colonização, atraindo pessoas de diversas regiões do país, sobretudo do Nordeste. Durante 58 anos, o Acre esteve sob o comando do Poder Central com o status de Território Federal, até que, em 15 de junho de 1962, foi elevado à categoria de estado. Posteriormente, em 26 de abril de 1971, foi promulgada a Constituição do Acre, que estabeleceu a direção político-administrativa do estado.

No entanto, antes de alcançar o status de estado, ocorreram diversos acontecimentos históricos que contribuíram para esse desfecho. Conforme relata Tocantis (1984), em 14 de julho de 1899, o espanhol e jornalista Luiz Gálvez Rodrigues de Arias proclamou, em Porto Acre (antigo Puerto Alonso), a República do Acre. Embora rápida, já que a República do Acre foi extinta pacificamente por ordem do presidente em 15 de março de 1900, essa experiência causou impactos na administração pública local, pois Gálvez organizou um ministério, realizou obras públicas, divulgou proclamações patrióticas e emitiu comunicações oficiais a países considerados importantes naquele período. A proposta de Luiz Gálvez era organizar o Acre de forma alinhada ao Brasil, mas com autonomia, para que, posteriormente, fosse entregue ao país.

Pouco tempo depois, ocorreu o ápice da Revolução Acreana, iniciada em Xapuri em 6 de agosto de 1902, sob a liderança do militar José Plácido de Castro (1873-1908), natural do Rio Grande do Sul (RS). O movimento teve como objetivo tornar o Acre independente da Bolívia para anexá-lo ao Brasil, o que foi alcançado em 24 de janeiro de 1903, com a tomada de Puerto Acre. Paralelamente, esse período marcou mudanças político-administrativas no

Brasil. Em 27 de janeiro de 1903, foi proclamado o Estado Independente do Acre, presidido por Plácido de Castro, que, na ocasião, assinou os primeiros decretos constitutivos do governo (Tocantis, 1984).

A partir do Decreto n. 1.181, de 25 de fevereiro de 1904, que tratava da administração provisória do Território do Acre, e do Decreto Executivo n. 5.188, de 7 de abril de 1904, que organizava o Território do Acre – normativos que também instituíram uma nova figura no Direito Constitucional brasileiro da época, o Território Federal –, o Acre passou a existir como entidade jurídico-administrativa. Assim, Tocantis (1984) destaca que o território foi dividido em três departamentos autônomos: o Departamento do Alto Acre, com sede em Rio Branco; o Departamento do Alto Purus, sediado em Sena Madureira; e o Departamento do Alto Juruá, localizado em Cruzeiro do Sul. Todos eram governados por prefeitos nomeados pelo Presidente da República.

Em 24 de julho de 1906, Plácido de Castro retorna como governante mediante convocação do Presidente da República para administrar a Prefeitura do Alto Acre, onde exerceu, conforme Tocantis (1984, p. 56), "oito meses de correta e dinâmica administração, em que se revelou bom executivo e vigilante na defesa do interesse público". Indicando assim uma gestão eficiente naquele período.

Após isso, ocorreram diversas reformas administrativas no estado, como a de 1912, que criou o Departamento do Tarauacá a partir do Alto Juruá, e a de 1920, quando o governo federal unificou a administração do território, passando a ser governado por um governador nomeado diretamente pelo Presidente da República. Além disso, com a promulgação da Constituição de 16 de julho de 1934, ocorreram as eleições dos dois primeiros deputados do Acre para a Câmara Federal. Anos depois, em 15 de junho de 1962, com a edição da Lei n. 4.070/1962, fruto de um projeto liderado pelo então deputado José Guiomard dos Santos (1907-1983), o Acre foi elevado à categoria de unidade federativa (estado). O primeiro governador eleito democraticamente foi José Augusto de Araújo, natural do Acre (Tocantis, 1984).

Além de deputado, José Guiomard dos Santos foi militar, governador do antigo Território do Acre e senador pelo estado. Segundo Tocantis (1984, p. 76), "sua administração projeta-se numa ampla transformação da paisagem acreana, nas estruturas governamentais, na construção de escolas, hospitais, maternidades, na abertura de estradas e colônias agrícolas, no apoio às atividades culturais", evidenciando uma gestão preocupada com o desenvolvimento do Acre.

Outra figura política que exerceu o cargo de governador do Acre foi Hugo Ribeiro Carneiro (1889-1979), cujo mandato ocorreu entre 1927 e 1930, marcando o início do período dos ideais modernistas no estado. Durante sua gestão, Hugo foi pioneiro ao promover a construção dos primeiros prédios de alvenaria na capital, como o Palácio do Governo e o

Quartel da Polícia Militar, além de viabilizar a instalação do Banco do Brasil, tornando-o o principal estabelecimento de crédito oficial. Posteriormente ao seu mandato como governador, exerceu ainda três legislaturas na Câmara Federal (Tocantis, 1984).

Nesse contexto, após o Acre ser elevado à categoria de estado e com o passar do tempo, diversos planos, programas e projetos foram desenvolvidos e implementados para fomentar o crescimento regional. Tocantis (1984) destaca o Programa de Pólos Agropecuários e Agrominerais da Amazônia (POLOAMAZÔNIA), iniciativa do governo federal que tinha como objetivo atuar em áreas como pecuária, agricultura e exploração mineral. Paralelamente, o governo estadual elaborou planos estratégicos que subsidiaram essas ações.

Em estudo mais recente em relação ao livro citado, Brose (2014) afirma que o Acre ocupa um lugar distinto na geopolítica brasileira e que o caminho da inovação no estado teve início na década de 1980, como resultado das mobilizações promovidas pelos seringueiros que discordavam da estratégia de desenvolvimento predominante na região. Além disso, Brose (2014) destaca que, após diversos movimentos sociais, em 1993, Jorge Viana assumiu a gestão municipal de Rio Branco, direcionando o foco para políticas setoriais, regularização e urbanização das áreas periféricas, priorização do transporte coletivo, ampliação do acesso universal à educação e melhoria na prestação dos serviços de saúde (*apud* França, 2009).

De acordo com Rêgo (2014), na administração pública do Acre, desde 1999, observa-se a promoção da inovação e o aperfeiçoamento das condições de trabalho, visando proporcionar uma gestão e a oferta de serviços públicos alinhados às necessidades da população. Nesse sentido, foram realizados diversos investimentos, como a criação da Secretaria Executiva de Informática (SEI), em 2000, responsável pelo gerenciamento da tecnologia estatal, que, em 2002, foi substituída pela Secretaria de Modernização e Tecnologia da Informação (Semti). Em 2007, esta foi integrada à Secretaria de Gestão Administrativa (SGA), numa estratégia para aprimorar os serviços ao cidadão, por meio de projetos como: Floresta Digital, que buscava universalizar o acesso à informação e ao governo eletrônico; Sistema Integrado de Gestão de Recursos Públicos do Acre (GRP), destinado à gestão de materiais e compras governamentais; Organização em Centros de Atendimento (OCA), que facilitou o acesso ao concentrar mais de 600 serviços em um único local; Portal do Governo, com diversas informações úteis para o cidadão; ampliação dos canais de comunicação, incluindo a criação de pontos de autoatendimento presenciais e on-line; Diário Oficial eletrônico, entre outros.

A criação da Controladoria-Geral do Estado (CGE), em 31 de agosto de 2007, também marcou um momento de modernização dos serviços públicos do Acre, possuindo como atribuições o planejamento, a coordenação e o controle interno da atividade do poder executivo estatal, bem como o

estabelecimento de normativos, orientações e promovendo capacitações aos servidores com o objetivo de melhorar a prestação dos serviços (Rêgo, 2014).

Nesse contexto, percebe-se as inúmeras transformações que o estado do Acre passou (e ainda vem passando) para chegar ao modelo que conhecemos hoje. Muitas dessas mudanças, que marcaram sua evolução, foram tão específicas que não puderam ser observadas em outros estados-membros da federação.

1.3. Cidadania e transparência

Na administração pública contemporânea, dois conceitos fundamentais que norteiam a atuação estatal são a cidadania e a transparência. Para Teixeira e Zuccolotto (2019), a transparência está intrinsecamente relacionada à democracia representativa, de modo que, onde esse regime político está presente, a transparência tende a se consolidar como um de seus elementos essenciais. Nesse sentido, Birkinshaw (2006) afirma que compreender a transparência significa reconhecer que a gestão dos interesses públicos deve ser feita de forma clara e acessível à sociedade, ou seja, ao cidadão.

Ainda segundo Teixeira e Zuccolotto (2019), o conceito de transparência não passou por grandes modificações no século XXI, mas foi fortalecido com a incorporação de novos mecanismos que facilitaram sua implementação, especialmente as novas tecnologias de informação e comunicação (TIC), que contribuem para sua ampliação e para o aprimoramento da *accountability*. É importante destacar que, embora estejam relacionadas, transparência e *accountability* não são conceitos sinônimos. A *accountability* pode ser compreendida como um gênero do qual a transparência é uma espécie, conforme argumentam Buta, Teixeira e Schurgelis (2018), ao afirmarem que a *accountability* possui um caráter tridimensional, englobando transparência, prestação de contas e responsabilização. Esses três elementos são interdependentes, ou seja, a ausência de qualquer um deles compromete a efetividade da *accountability*.

Matias-Pereira (2018) define o termo *accountability* como um conjunto de práticas e instrumentos que obrigam os responsáveis pelas decisões governamentais a justificarem os resultados de suas ações, promovendo assim mais transparência e visibilidade sobre as políticas públicas. Um governo é considerado mais *accountable* quanto maior for a capacidade dos cidadãos de avaliar se os gestores públicos estão atuando em prol do bem comum e de responsabilizá-los de forma adequada.

A transparência pode ser classificada em duas categorias: ativa e passiva. A transparência ativa refere-se à divulgação voluntária, ou obrigatória, nos casos exigidos por leis e outros normativos, de informações pelos gestores públicos, instituições e órgãos governamentais, com o objetivo de permitir o acompanhamento da atividade estatal pelos cidadãos. Já a transparência passiva exige provocação, ou seja, corresponde ao acesso à informação mediante

solicitação do interessado, sendo dever da administração pública fornecê-la, salvo nos casos de sigilo legalmente previstos, sob pena de injustificável negativa (Yazigi, 1999). No Brasil, um dos principais instrumentos normativos que regulamentam a transparência passiva é a Lei de Acesso à Informação (Lei n. 12.527, de 18 de novembro de 2011).

Conforme afirmado anteriormente, a cidadania também pode ser considerada um dos pilares da administração pública democrática no Brasil. Na perspectiva de Costa e Ianni (2018), a cidadania refere-se tanto à condição dos indivíduos reconhecidos como membros de uma comunidade quanto ao conjunto de direitos e deveres a eles atribuídos. Em outras palavras, envolve pertencer a uma sociedade e, consequentemente, exercer obrigações e usufruir de direitos, geralmente classificados como civis, políticos, sociais e econômicos.

Nesse sentido, pode-se afirmar que a cidadania está diretamente relacionada à participação cidadã. No entanto, para compreender esse conceito, é necessário, antes, entender o significado de "cidadão". O Tribunal de Contas da União (2025), em *seu Referencial de Participação Cidadã*, define cidadão como o indivíduo que constitui o público-alvo da atuação do Estado, ou seja, aquele a quem se destinam todos os bens, serviços e políticas públicas produzidos ou ofertados pelo setor público.

Dessa forma, ainda de acordo com o TCU (2025, p. 31), "participação cidadã é o envolvimento da população no controle das políticas públicas, para impulsionar a melhoria dos serviços prestados à sociedade". A Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE, 2022) identifica três pilares fundamentais da participação cidadã: informação, consulta e engajamento. Além disso, destaca uma série de princípios que devem orientar esse processo: clareza e impacto, comprometimento e responsabilidade, transparência, inclusão e acessibilidade, integridade, privacidade, informação, recursos e avaliação. Segundo a OCDE, a adoção desse modelo favorece um maior alinhamento com a governança democrática e contribui para o alcance do desenvolvimento sustentável.

O TCU (2025) entende que, para a efetivação da participação cidadã nos órgãos e entidades da administração pública, é necessário seguir uma série de etapas organizadas. Nesse contexto, a OCDE (2022) propõe um processo estruturado composto por dez fases: (1) identificação do problema a ser resolvido e do momento apropriado para a participação; (2) definição dos objetivos e dos resultados esperados; (3) identificação do público-alvo e recrutamento dos participantes; (4) seleção do método de participação mais adequado; (5) escolha das ferramentas digitais apropriadas; (6) comunicação clara sobre o processo; (7) implementação efetiva do processo participativo; (8) utilização das contribuições dos cidadãos e fornecimento de feedback; (9) avaliação do processo de participação; e (10) promoção de uma cultura institucional voltada à participação.

Por fim, é importante destacar que existem práticas frequentemente confundidas com participação cidadã, mas que, na realidade, não a caracterizam. Entre elas, podem ser citadas: consultas públicas superficiais; audiências públicas pró-forma; divulgação de informação sem interatividade; pesquisas de opinião não vinculativas; representação formal sem poder de decisão; campanhas de comunicação unidirecionais; ações simbólicas de responsabilidade social corporativa; participação restrita a grupos específicos; mobilização social imposta; e capacitação e sensibilização em controle social (TCU, 2025).

2. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Para cumprir os objetivos deste estudo, adotou-se o ensaio teórico como método de análise da literatura, o qual, segundo Doxsey e De Riz (2003), consiste em uma espécie de súmula do pensamento dos autores consultados, obtida por meio da leitura e revisão de obras relacionadas ao tema pesquisado. Dessa forma, este artigo se classifica como uma pesquisa de natureza bibliográfica, com abordagem qualitativa.

Inicialmente, foi realizada uma pesquisa bibliográfica com o objetivo de reunir as principais fontes e estudos sobre o tema, a fim de construir a fundamentação teórica. Em um segundo momento, procedeu-se à busca em bases de dados científicas para a seleção do material que compõe a revisão sistemática. Em seguida, os documentos foram filtrados e analisados, o que subsidiou a discussão e a conclusão do estudo.

Para a coleta de dados, o processo de seleção dos materiais utilizados na revisão foi conduzido da seguinte forma: primeiramente, definiu-se o tema da pesquisa, contemplando a delimitação do problema e a formulação do objetivo geral. Na sequência, realizou-se a busca em bibliotecas digitais e físicas, bem como nas bases de dados *Web of Science*, *Scopus* e *SciELO*, aplicando-se filtros para recuperar apenas os artigos que apresentassem, no título, a combinação dos termos "Acre" e "*economy*", "Acre" e "*management*", "Acre" e "*public*" ou "Acre" e "*social*". Considerando que nem todos os resultados retornados estavam alinhados ao tema, foram selecionados apenas os artigos que apresentavam relação direta com o objeto de estudo. Ademais, como a quantidade de artigos selecionados mostrou-se insuficiente, a pesquisa foi complementada por meio da consulta a livros e a *public*ações disponibilizadas nos sites oficiais dos governos federal e estadual.

3. DISCUSSÃO

Após a análise do material, foi possível extrair dados e informações relevantes sobre o Acre e sua administração pública, bem como construir uma discussão com base nesses elementos, conforme apresentado a seguir.

3.1. Análise crítica da administração pública no Acre

Como complementação ao breve contexto histórico sobre a formação do Acre, apresentado na seção de fundamentação teórica com base no livro de Tocantis (1984), esta seção abordará outras informações relevantes sobre o estado, incluindo aspectos econômicos, sociais, culturais, entre outros.

De acordo com Rêgo (2014), em seu livro Acre, no que se refere ao contexto econômico, mais de 90% das receitas correntes do estado provêm de transferências, especialmente do Fundo de Participação dos Estados (FPE), e de receitas tributárias, majoritariamente oriundas do Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestação de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS). Essa constatação vai ao encontro da pesquisa de Caetano e Silva (2017), que, ao analisarem dados de 2010 a 2013, identificaram que todos os municípios do Acre, nesse intervalo, apresentaram dependência superior a 50% dos repasses da União para compor suas receitas orçamentárias. Isso evidencia que o estado carece de fontes próprias de arrecadação, tornando-se altamente dependente das transferências constitucionais e comprometendo, assim, sua autonomia econômica.

Essa dependência pode comprometer o desempenho das políticas públicas e a prestação de serviços pelo Estado, refletindo uma economia frágil e pouco desenvolvida, mesmo diante de um Acre diverso e rico em recursos não financeiros, os quais oferecem um leque de possibilidades para o desenvolvimento. Caetano e Silva (2017) também constataram que a dependência é ainda mais acentuada nos municípios de perfil agrícola, onde há ausência de investimentos voltados à iniciativa privada que possam impulsionar atividades econômicas. Consequentemente, as oportunidades de geração de emprego, renda e melhoria das condições sociais tornam-se limitadas.

Quanto ao Produto Interno Bruto (PIB) per capita do estado, o *Diagnóstico Socioeconômico do Acre 60 Anos: Passado, Presente e Futuro – Parte VI*, elaborado pela CEDEPLAR (2022), aponta que o Acre se encontra em desvantagem em relação ao restante do Brasil, inclusive quando comparado à média da região Norte. Enquanto no país observou-se um declínio na expansão econômica até 2016, seguido de uma recuperação em 2019, o Acre permaneceu estagnado e apresentou quedas no mesmo período, conforme dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2022). Isso revela que o estado não conseguiu manter o ritmo de desenvolvimento descrito na obra de Tocantis (1984). Percebe-se, assim, a falta de dinamismo na economia acreana, o que impacta diretamente o desenvolvimento regional. Tal cenário acende um alerta para que a gestão estadual identifique as possíveis causas desse retrocesso, avalie se as metas e prioridades orçamentárias estão adequadas, se os incentivos e investimentos estão sendo direcionados aos

setores corretos e, a partir disso, promova, se necessário, a reformulação dos planos e estratégias para retomar o crescimento.

A CEDEPLAR (2022) acrescenta que metade do Produto Interno Bruto (PIB) do setor de serviços do Acre é composta pelo setor público, o que representa uma participação significativamente superior à observada nos demais estados. Além disso, em uma abordagem mais socioeconômica, destaca-se que a expressiva presença do setor público na economia estadual, aliada à prática de remunerações mais elevadas em comparação com outros segmentos, contribui de forma contínua para o aumento da desigualdade e, de certo modo, gera impactos negativos sobre o desenvolvimento do estado.

Quando o desenvolvimento socioeconômico é baixo, torna-se necessária uma maior destinação de recursos públicos para assegurar o funcionamento das cidades. Essa constatação é feita por Caetano e Silva (2017), ao afirmarem que os municípios menos desenvolvidos e com baixa densidade populacional demandam maiores gastos para a manutenção da administração pública. Muitos municípios do Acre se enquadram nesse cenário. Embora seja comum atribuir essas circunstâncias exclusivamente à responsabilidade dos governos locais, os autores destacam que a dependência das transferências intergovernamentais não sofre influência direta das mudanças políticas e administrativas. Isso revela que o problema é mais complexo do que aparenta, exigindo uma investigação mais aprofundada para a formulação de alternativas eficazes.

No que diz respeito às questões sociais, além do problema do desemprego já mencionado, o Acre apresentou, entre 2009 e 2020, uma redução no número de escolas e, entre as existentes, um elevado percentual de instituições com atividades paralisadas. No campo da saúde, diversos municípios, como Mâncio Lima, Rodrigues Alves, Marechal Thaumaturgo, Tarauacá, Sena Madureira, Bujari, Porto Acre, Acrelândia, Brasiléia e Epitaciolândia, não atenderam, no ano de 2021, aos requisitos básicos relacionados à oferta de leitos gerais exigidos pela legislação. Além disso, municípios como Acrelândia, Capixaba, Epitaciolândia, Feijó e Xapuri apresentam um número reduzido de médicos atuando pelo Sistema Único de Saúde (SUS), segundo a CEDEPLAR (2022). Ademais, um estudo realizado por Branco, Pereira e Delfino (2014) sobre a cobertura vacinal no estado, que se encontrava em níveis baixos, identificou como principais causas as disparidades socioeconômicas ainda presentes na região amazônica, especialmente quando combinadas com a baixa renda familiar, o nível de instrução das mães inferior a oito anos e o tempo limitado de residência nas zonas urbanas dos municípios.

Diante dessas informações, impõe-se aos gestores o desafio de formular novas políticas públicas educacionais e ampliar os investimentos na área da saúde, além de desenvolver estratégias eficazes para a atração e retenção de médicos em todos os municípios do estado.

Com relação à cultura acreana, é importante compreender que o estado foi formado por uma população oriunda de diversas regiões do Brasil, além dos povos originários que já habitavam o território, como os indígenas. Houve, portanto, uma mescla cultural que resultou na identidade que conhecemos atualmente. A principal influência veio da região Nordeste, de onde se originou a maior parte dos migrantes que povoaram o estado, mas também houve contribuições do Pará, do Amazonas e da região Sul, cujos habitantes migraram para o Acre na década de 1970. Assim, muitos dos costumes presentes na região derivam tanto das tradições dos povos indígenas, como as danças e os cânticos, quanto das manifestações culturais trazidas por migrantes, como a festa de São João, a capoeira, as escolas de samba, os livros de cordel e a dança gaúcha. Além disso, o artesanato local utiliza materiais como borracha, couro, ouriços de castanha-do-pará, barro, cipó e fibras naturais. As influências vêm majoritariamente do Nordeste e do Pará, mas, em muitos casos, já apresentam características próprias do Acre (Tocantis, 1984).

Dentre as personalidades que marcaram a cultura acreana, destacam-se: Jarbas Passarinho, autor do romance *Terra Encharcada*; Armando Nogueira, jornalista e escritor; Garibaldi Brasil, acreano honorário, escritor, cronista, pintor e caricaturista; Said Farah, *public*ista e ex-Ministro da Comunicação Social; Mário de Oliveira e Francisco de Oliveira Conde, notáveis no campo do direito; Adalberto Sena, professor e ex-senador; Francisco Custódio Freire, reconhecido por seu saber na administração pública, engenheiro agrônomo e ecólogo; e Djalma Batista, médico, cientista e escritor. Essas são apenas algumas das figuras de destaque citadas por Tocantis (1984), entre muitas outras que contribuíram para a formação da identidade cultural do estado.

Considerando todo o cenário apresentado, constata-se que, assim como em outras regiões do Brasil, no Acre ainda persistem resquícios dos modelos patrimonialista, burocrático e gerencial. No contexto atual do estado, observa-se uma intermediação entre o gerencialismo puro e o *consumerism*, pois as práticas de gestão buscam eficiência e produtividade, mas também há o empenho em oferecer serviços públicos de qualidade, atendendo às demandas dos usuários, como exemplifica a OCA. Além disso, nota-se a delegação de autoridade. Dessa forma, estabelece-se uma relação com os conceitos de Abrucio (1997), apresentados na fundamentação teórica.

Ademais, torna-se fundamental que o estado busque o desenvolvimento econômico para alcançar maior independência financeira, visando à geração de empregos, ao fomento ao setor privado e à obtenção de recursos além das transferências provenientes da União. Além disso, deve aproximar o cidadão do processo decisório relacionado às políticas públicas, às questões orçamentárias e à melhoria dos serviços públicos.

3.2. Propostas metodológicas para melhorar a administração pública no Acre

Conforme as diretrizes da OCDE (2022), propõe-se para o Acre uma metodologia em dez etapas para aumentar a participação cidadã, conforme descrito a seguir: (1) identificar os problemas locais que possam efetivamente receber contribuições da população, disponibilizando os dados e informações necessários para a discussão, além de legitimar as ideias e sugestões apresentadas; (2) definir, no planejamento das ações, os objetivos esperados com o envolvimento dos cidadãos; (3) selecionar os grupos de interesse e a população impactada pelo tema em debate, de forma a ouvir o público-alvo e evitar desvios do propósito; (4) escolher o método adequado para o caso, considerando o que se pretende decidir e a acessibilidade dos envolvidos; (5) selecionar adequadamente as ferramentas digitais, optando pelas mais abrangentes ou, quando não for possível, fornecer suporte ou disponibilizar espaços para seu uso; (6) realizar ampla divulgação de todo o processo por meio de canais diversos e com linguagem acessível; (7) preparar um cronograma adequado para a implementação, disponibilizando todos os recursos necessários; (8) manter comunicação interativa com os cidadãos, valorizando as contribuições recebidas e esclarecendo a aplicação das mesmas ou, em caso de recusa, os motivos para tal; (9) avaliar continuamente o processo, informar o público sobre os resultados, promover melhorias, institucionalizar boas práticas e apresentar os resultados finais aos cidadãos; e, por fim, (10) criar uma cultura voltada para a participação cidadã, transformando-a em uma política de Estado perene, mantida mesmo diante das mudanças de governo.

No que se refere à melhoria da transparência no estado, propõem-se estratégias de comunicação simplificada, que transformem informações complexas em conteúdos de fácil compreensão, garantindo presença em todos os canais, inclusive aqueles mais remotos, como o rádio, amplamente utilizado pela população das zonas rurais e áreas afastadas da cidade. Além disso, é fundamental zelar pelo cumprimento das normas relativas ao acesso à informação e fortalecer a atuação da Controladoria Geral do Estado (CGE), para que fiscalize se os órgãos e entidades estaduais estão cumprindo as exigências de transparência ativa.

Com essas ações, fortalece-se também a gestão pública local, que deve se orientar para o bem comum, abandonando o *consumerism*, isto é, a visão do cidadão apenas como cliente individual. Para tanto, deve-se adotar a orientação do *Public Service Orientation*, que enxerga o cidadão sob uma perspectiva coletiva, abrangendo questões de participação cidadã e *accountability*. Nesse modelo, privilegia-se a parceria entre agências com o objetivo de melhorar os serviços, valorizando os conceitos de equidade,

justiça e escolha coletiva nas decisões políticas. Além disso, os serviços públicos são diretamente moldados pela atuação cidadã, que exerce papel ativo na administração pública, conforme explica Abrucio (1997).

Entretanto, vale ressaltar que a responsabilidade pela transformação do setor público, seja em âmbito nacional ou local, não recai exclusivamente sobre a alta gestão. Pelo contrário, trata-se de um esforço colaborativo, no qual cada servidor desempenha papel fundamental. A administração pública funciona como um sistema que depende do correto funcionamento de todas as suas partes para que, somados os esforços, se alcance a excelência. Os burocratas de nível de rua, isto é, aqueles servidores na linha de frente que mantêm contato direto com a população na execução das políticas públicas, são ainda mais essenciais, pois sua atuação impacta diretamente na satisfação e percepção dos cidadãos, além de influenciar significativamente o alcance do bem comum.

Por isso, faz-se necessária uma mudança de mentalidade dos servidores públicos do estado, a qual pode ser alcançada por meio de diversas estratégias. Recomenda-se, neste caso, a adoção da gestão por competências, que permite identificar os conhecimentos, habilidades e atitudes essenciais para a melhoria dos serviços públicos. Além disso, esse método possibilita verificar quais competências os servidores já possuem e mapear as lacunas existentes, para que se possa atuar especificamente nas áreas que necessitam de desenvolvimento. Ademais, a gestão por competências contribui para que os servidores compreendam melhor seu papel dentro do amplo processo da administração pública e a importância de sua atuação.

Por fim, é imprescindível a conscientização sobre a relação principal-agente. Os burocratas devem entender que atuam como agentes, enquanto os cidadãos exercem o papel de principais, ou seja, os servidores estão subordinados ao controle dos verdadeiros donos do serviço público, os cidadãos, e a eles devem prestar contas. Na administração pública acreana, deve prevalecer o senso de governança pública, fundamentado no foco na finalidade pública, na transparência e no respeito às demandas da sociedade.

CONCLUSÃO

Diante do exposto, considera-se que o objetivo geral deste artigo, que consistiu em discorrer sobre os modelos de administração pública, analisar o contexto do Acre e identificar o estágio atual de gestão em que o estado se encontra, foi alcançado. Nesse sentido, o estudo contribuiu para a construção do conhecimento na área, ampliou os estudos relacionados ao Acre e estimulou o pensamento crítico, impulsionando o desejo de transformação da gestão local.

Como recomendações, entende-se ser fundamental que a administração pública do Acre realize *benchmarking* com outros estados que já adotam práticas inovadoras e apresentam bom desempenho econômico e social. Além disso, é recomendável utilizar como referência instituições públicas reconhecidas pela excelência no serviço público, como o Tribunal de Contas da União (TCU). Ademais, é pertinente promover uma renovação nas instituições públicas locais, com o objetivo de incentivar o empreendedorismo governamental e a mudança de mentalidade dos servidores, de modo a garantir a qualidade dos serviços prestados e o atendimento ao bem comum.

Por fim, ainda existem espaços que permitem investigações mais aprofundadas, capazes de abordar alguns aspectos de forma detalhada, como o universo da participação cidadã e as questões sociais do Estado. Além disso, há possibilidades para pesquisas empíricas que busquem compreender mais de perto os aspectos discutidos neste ensaio teórico, no contexto de instituições específicas do Acre, como secretarias, autarquias e fundações, visto que cada organização possui uma cultura própria, não sendo possível replicar integralmente a realidade de uma para as demais. Para concluir, embora ainda prematura em alguns aspectos, a gestão pública estadual demonstra potencial para se desenvolver significativamente nos próximos anos, sobretudo devido à nova geração de gestores que vem surgindo e à crescente busca por qualificação na área da administração.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, Fernando Luiz. *O impacto do modelo gerencial na administração pública*: um breve estudo sobre a experiência internacional recente. Brasília: ENAP, 1997. Disponível em: http://repositorio.enap.gov.br/handle/1/556. Acesso em: 14 nov. 2025.

ABRUCIO, Fernando Luiz; LOUREIRO, Maria Rita. Burocracia e ordem democrática: desafios contemporâneos e experiência brasileira. In: OLIVEIRA, Vanessa Elias de; LOTTA, Gabriela; PIRES, Roberto (Org). *Burocracia e políticas públicas no Brasil*: interseções analíticas. Brasília: IPEA; ENAP, 2018, p. 23-57. Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/8560. Acesso em: 14 nov. 2025.

BIRKINSHAW, Patrick. Transparency as a human right. In: HOOD, Christopher; HEALD, David (Org). *Transparency*: The Key to Better Governance? Londres: British Academy, 2006, p. 46-57. DOI: https://doi.org/10.5871/bacad/9780197263839.003.0003.

BRANCO, Fernando Luiz Cunha Castelo. et al. Socioeconomic inequalities are still a barrier to full child vaccine coverage in the Brazilian Amazon: a cross-sectional

study in Assis Brasil, Acre, Brazil. *International Journal for Equity in Health*, v. 13, n. 118, 2014. DOI: https://doi-org.ez12.periodicos.capes.gov.br/10.1186/s12939-014-0118-y.

BRASIL. Decreto nº 9.203, de 22 de novembro de 2017. *Diário Oficial da União*, Presidência da República, Brasília, DF, 22 nov. 2017. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/d9203.htm. Acesso em: 14 nov. 2025.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Referencial básico de governança organizacional*: para organizações públicas e outros entes jurisdicionados ao TCU. 3. ed. Brasília: TCU, 2020. Disponível em: https://portal.tcu.gov.br/data/files/FB/B6/FB/85/1CD4671023455957E18818A8/Referencial_basico_governanca_organizacional_3_edicao.pdf. Acesso em: 14 nov. 2025.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Referencial de Participação Cidadão no TCU*. Brasília: TCU, 2025. Disponível em: https://portal.tcu.gov.br/*public*acoes-institucionais/livro/referencial-de-participacao-cidada-no-tcu. Acesso em: 14 nov. 2025.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Da administração pública burocrática à gerencial. *Revista do Serviço Público*, Brasília, v. 120, p. 7–40, mar. 1996. DOI: https://doi.org/10.21874/rsp.v47i1.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Estratégia e estrutura para um novo estado. *Revista do Serviço Público*, Brasília, p. 5–25, abr. 1997. DOI: https://doi.org/10.21874/rsp.v48i1.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Reflexões sobre a reforma gerencial brasileira de 1995. *Revista do Serviço Público*, Brasília, n. 4, p. 5–30, dez. 1999. DOI: https://doi.org/10.21874/rsp.v50i4.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. *Pequena história da reforma gerencial de 1995*. In: COSTIN, Claudia. Administração Pública. [S.l.]: [s.n.], 2009. Disponível em: https://www.bresserpereira.org.br/papers/2009/09.23.Pequena_história_reforma_gerencial_1955.pdf. Acesso em: 14 nov. 2025.

BROSE, Markus Erwin. Inovação na gestão pública subnacional: reflexões sobre a estratégia de desenvolvimento do Acre. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 48, n. 2, p. 277–294, maio 2014. DOI: https://doi.org/10.1590/0034-76121601.

BUTA, Bernardo Oliveira; TEIXEIRA, Marco Antonio Carvalho; SCHURGELIES, Vinicius. *Accountability* nos atos da administração pública federal. *PRETEXTO*,

Belo Horizonte, v. 19, n. 4, p. 46-62, 2018. DOI: https://doi.org/10.21714/pretexto.v19i4.5715.

CAETANO, Breno Geovane Azevedo; SILVA, Rubicleis Gomes da. Dependence of socioEconomic development of municipalities of estado do Acre – Brazil on federal and state transfer payments. *ESPACIOS*, v. 38, n. 14, p. 2, 2017. DOI: https://www.revistaespacios.com/a17v38n14/17381402.html.

CEDEPLAR. Síntese: Potencialidades, Economia, Demografia e Instituições no Acre. In: CEDEPLAR (Org). *Diagnóstico Socioeconômico do Acre 60 anos: passado, presente e futuro*. Belo Horizonte, MG: CEDEPLAR. Disponível em: https://seplan.ac.gov.br/desenvolvimento-regional/diagnostico-socioeconomico-acre-60-anos/. Acesso em: 14 nov. 2025.

COSTA, Maria Izabel Sanches; IANNI, Aurea Maria Zollner. O conceito de cidadania. In: COSTA, Maria Izabel Sanches; IANNI, Aurea Maria Zollner (Org). *Individualização, cidadania e inclusão na sociedade contemporânea*: uma análise teórica. São Bernardo do Campo, SP: UFABC, 2018, p. 43-73. DOI: https://doi.org/10.7476/9788568576953.0003.

DOXSEY, Jaime Roy; DE RIZ, Joelma. Metodologia da pesquisa científica. Vila Velha: ESAB, 2002-2003. Apostila.

GONÇALVES, Alcindo. O conceito de governança. In: *XIV Congresso Nacional do Conpedi – Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito*, Fortaleza, 2005. Disponível em: https://www.unisantos.br/upload/menu3niveis_1258398685850_alcindo_goncalves_o_conceito_de_governanca.pdf. Acesso em: 14 nov. 2025.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GOVERNANÇA CORPORATIVA. *Código das melhores práticas de governança corporativa*. 6. ed. São Paulo: IBCG, 2023. Disponível em: https://conhecimento.ibgc.org.br/Paginas/*Public*acao.aspx?PubId=24640. Acesso em: 14 nov. 2025.

MATIAS-PEREIRA, José. *Administração pública*: foco nas instituições e ações governamentais. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2018.

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO. *OECD Guidelines for Citizen Participation Processes*. Paris: OECD, 2022. DOI: https://doi.org/10.1787/f765caf6-en.

PINHO, José Antônio Gomes de. Evolução do estado moderno. In: MACHADO, Geraldo; et al (Org). *A gestão pública*: desafios e perspectivas. Salvador: FLEM, 2001,

p. 23-37. Disponível em: http://edital.flem.org.br/paginas/cadernosflem/pdfs/CadernosFLEM1-VersaoCompleta.pdf. Acesso em: 14 nov. 2025.

RÊGO, José Fernandes do. *Acre 2000-2013*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2014.

SECCHI, Leonardo. Modelos organizacionais e reformas da administração pública. *Revista de Administração Pública*, v. 43, n. 2, p. 347–369, jul. 2009. DOI: https://doi.org/10.1590/s0034-76122009000200004.

TEIXEIRA, Alex Fabiane; GOMES, Ricardo Corrêa. Governança pública: uma revisão conceitual. *Revista do Serviço Público*, Brasília, v. 70, n. 4, p. 519-550, dez. 2019. DOI: https://doi.org/10.21874/rsp.v70i4.3089.

TOCANTINS, Leandro. *Estado do Acre*: geografia, história e sociedade. Rio de Janeiro: Philobiblion, 1984, v. 1.

WEBER, Max. *Economia e sociedade*: fundamentos da sociologia compreensiva. Tradução: Regis e Karen Elsabe Barbosa. Brasília: Editora UnB, 2004, v. 2.

YAZIGI, A. F. Dinero, política y transparencia: El imperativo democrático de combatir la corrupción. *9th International Anti-Corruption Conference (IACC)*, p. 10–15, 1999.

ZUCCOLOTTO, Robson; TEIXEIRA, Marco Antonio Carvalho. *Transparência*: aspectos conceituais e avanços no contexto brasileiro. Brasília: ENAP, 2019. Disponível em: http://repositorio.enap.gov.br/handle/1/4161. Acesso em: 14 nov. 2025.

Recebido: 19/03/2025
Aprovado: 16/10/2025

QUEIMADAS CRIMINOSAS NO BRASIL: LIMITES ECOLÓGICOS E DIREITOS HUMANOS AMBIENTAIS NA PERSPECTIVA DE ENRIQUE LEFF

CRIMINAL FIRES IN BRAZIL: ECOLOGICAL LIMITS AND ENVIRONMENTAL HUMAN RIGHTS FROM ENRIQUE LEFF'S PERSPECTIVE

Viviane Grassi[1]
Geovani Broering[2]

1 Doutora em Direito pela Universidade Veiga de Almeida (UVA). Mestra em Direito pela Universidade de Caxias do Sul (UCS). Bacharela em Direito pela Universidade do Planalto Catarinense (UNIPLAC). Professora de Direito do Centro Universitário Facvest (Unifacvest).

2 Doutor e mestre em Direito pela Universidade Veiga de Almeida (UVA). Doutor Honoris Causa - Doctor of Humanity (2021). Mestre em Práticas Transculturais pelo Centro Universitário Facvest (Unifacvest). Especialista em Metodologia do Ensino Superior pela Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras de Registro. Bacharel em Direito e História pela Universidade de Caxias do Sul (UCS). Reitor e Professor do Mestrado em Direito e Desenvolvimento Sustentável da Unifacvest.

SUMÁRIO: Introdução. 1 Racionalidade econômica e neoliberalismo. 2 Racionalidade ambiental em Enrique Leff. 3. Queimadas criminosas no Brasil e Direitos Humanos. 4. Alternativas ao modelo de desenvolvimento econômico? Considerações finais. Referências.

RESUMO: Este artigo analisa a relação entre a racionalidade econômica dominante e a crítica proposta por Enrique Leff, com ênfase nas queimadas ilegais no Brasil. Investiga-se como a busca por lucro afeta os limites ecológicos e compromete os direitos humanos ambientais. A expansão do capital, impulsionada pela lógica neoliberal, favorece práticas de desmatamento e queimadas que impactam ecossistemas e comunidades vulneráveis. O objetivo é avaliar em que medida a teoria de Leff permite compreender a degradação ambiental como consequência da racionalidade capitalista, relacionando-a à crise ecológica e às desigualdades socioambientais. A pesquisa adota abordagem dedutivo-analítica, com base em revisão bibliográfica das obras de Leff e em dados oficiais. Os resultados indicam que a priorização do lucro e do crescimento econômico compromete a efetivação dos direitos humanos e ambientais, aprofundando as vulnerabilidades sociais. Conclui-se que é necessário adotar um novo paradigma de desenvolvimento, baseado no respeito aos limites ecológicos e na promoção da justiça ambiental.

PALAVRAS-CHAVE: Direitos Humanos Ambientais. Neoliberalismo. Queimadas no Brasil. Epistemologia ambiental. Enrique Leff.

ABSTRACT: This article analyses the relationship between dominant economic rationality and the critical perspective proposed by Enrique Leff, with an emphasis on illegal burning practices in Brazil. It investigates how the pursuit of profit affects ecological boundaries and undermines environmental human rights. The expansion of capital, driven by neoliberal logic, fosters deforestation and fire-related practices that impact ecosystems and vulnerable communities. The objective is to assess how Leff's theory contributes to understanding environmental degradation as a consequence of capitalist rationality, linking it to the ecological crisis and socio-environmental inequalities. The study adopts a deductive-analytical approach, based on bibliographical research of Leff's works and official data. The findings indicate that the prioritisation of profit and economic growth compromises the enforcement of human and environmental rights, deepening social vulnerabilities. The article concludes that a new

development paradigm is required – one that respects ecological limits and promotes environmental justice.

KEYWORDS: Environmental Human Rights. Neoliberalism. Wildfires in Brazil. Environmental epistemology. Enrique Leff.

INTRODUÇÃO

O presente artigo analisa a crítica elaborada por Enrique Leff à lógica econômica dominante, com foco específico nas queimadas criminosas no Brasil. Tais práticas, ainda que juridicamente vedadas, ocorrem em um contexto em que a racionalidade econômica neoliberal favorece a maximização do lucro, a flexibilização regulatória e a redução da atuação estatal. Esse cenário contribui para um ambiente permissivo, no qual a degradação ambiental avança diante da fragilidade na fiscalização. A obra de Leff oferece uma contribuição teórica fundamental para compreender como a expansão desenfreada do capital afeta ecossistemas frágeis e populações vulneráveis, revelando a interseção entre economia, meio ambiente e direitos humanos.

As queimadas ilegais, muitas vezes utilizadas como instrumento de desmatamento, revelam as contradições do modelo neoliberal. A exploração intensiva dos recursos naturais sustenta um crescimento econômico que ignora os limites ecológicos e fragiliza os direitos de comunidades tradicionais. Populações indígenas e ribeirinhas enfrentam a perda de seus territórios e modos de vida, enquanto o avanço predatório do agronegócio e a precarização dos mecanismos estatais de proteção comprometem os direitos humanos ambientais garantidos pela Constituição Federal.

Este estudo investiga a racionalidade econômica neoliberal e suas consequências para a crise ambiental contemporânea, evidenciando também as desigualdades e vulnerabilidades socioambientais dela decorrentes. A partir da crítica de Leff, identifica-se a racionalidade ambiental como um contraponto teórico e prático ao modelo dominante. Essa abordagem se mostra especialmente relevante no Brasil, país com biodiversidade única e políticas públicas frequentemente desafiadas diante do avanço do desmatamento e das queimadas.

O objetivo geral é analisar até que ponto a racionalidade econômica criticada por Leff contribui para a degradação ambiental e para a violação dos direitos humanos no Brasil, com foco nas queimadas criminosas. Além disso, o artigo estabelece três objetivos específicos: i) investigar como a racionalidade ambiental de Leff se contrapõe à lógica econômica predominante; ii) analisar o impacto das queimadas ilegais sobre comunidades tradicionais e populações vulneráveis; e iii) avaliar as implicações da degradação ambiental para os direitos humanos e a justiça socioambiental.

A questão central da pesquisa é: de que forma a lógica econômica neoliberal, mesmo atuando sob a legalidade formal, impulsiona práticas insustentáveis como o desmatamento e as queimadas ilegais? Essa lógica tende a desconsiderar os limites ecológicos e minimizar a responsabilidade socioambiental das atividades econômicas.

A hipótese sustenta que a busca pela maximização do lucro e pelo crescimento econômico ilimitado tem gerado impactos significativos sobre o meio ambiente, os direitos humanos e as populações vulneráveis no Brasil. A combinação entre fragilidade regulatória e permissividade institucional favorece práticas predatórias, especialmente nos setores do agronegócio e da mineração. Essas dinâmicas ilustram como a racionalidade neoliberal aprofunda desigualdades e degradação ecológica, reforçando a necessidade de reavaliar o atual modelo de desenvolvimento em prol de um paradigma mais justo e sustentável.

O artigo estrutura-se em cinco eixos centrais: a introdução ao problema das queimadas no Brasil e sua relação com a racionalidade econômica; a concepção de racionalidade ambiental proposta por Enrique Leff; os impactos das queimadas sobre os direitos humanos e comunidades vulneráveis; as alternativas ao modelo de desenvolvimento vigente; e, por fim, as considerações finais.

Metodologicamente, adota-se o método dedutivo-analítico, com pesquisa bibliográfica e documental baseada em dados oficiais e nas contribuições teóricas de Enrique Leff.

1. RACIONALIDADE ECONÔMICA E NEOLIBERALISMO

A racionalidade econômica moderna, impulsionada pelo neoliberalismo, promove a eficiência de mercado e a minimização da intervenção estatal. No entanto, esse modelo tem intensificado a exploração dos recursos naturais e ampliado as desigualdades socioambientais, favorecendo a concentração de riqueza e a exclusão social.

Esse conceito de racionalidade refere-se a princípios que orientam o funcionamento da economia capitalista contemporânea, com ênfase na eficiência, maximização do lucro, produtividade e acumulação de capital. Trata-se de uma visão utilitarista da natureza e da sociedade, em que a economia é concebida como um sistema autônomo, separado das dimensões sociais e ecológicas (Polanyi, 2001).

Essa racionalidade começou a se consolidar no final do século XVIII, com a Revolução Industrial e o crescimento do capitalismo, intensificando-se no século XX com a globalização e o avanço do neoliberalismo como ideologia dominante (Harvey, 2005). O neoliberalismo amplia essa lógica, propondo a liberalização dos mercados e a retirada de regulações estatais (Dardot; Laval, 2013).

A racionalidade econômica moderna pressupõe que o crescimento contínuo é desejável e possível, mesmo desconsiderando os limites ecológicos e sociais. A natureza é reduzida a um conjunto de recursos a serem explorados para sustentar esse crescimento (Harvey, 2005).

Essa lógica valoriza o livre mercado como mecanismo ideal para alocação de recursos. Acredita-se que o mercado, sem interferência estatal, regula a oferta e a demanda, promovendo o desenvolvimento econômico (Foucault, 2008). A competição é vista como motor da inovação, enquanto o individualismo nas decisões econômicas é exaltado como pilar da prosperidade (Harvey, 2005).

Com base nessa lógica, regulamentos ambientais e direitos trabalhistas são frequentemente flexibilizados, sob a justificativa de aumento da eficiência e do crescimento (Dardot; Laval, 2013).

O neoliberalismo se consolidou nos anos 1980, especialmente sob os governos de Margaret Thatcher e Ronald Reagan, e defende que o mercado deve ser o regulador supremo da vida econômica e social (Harvey, 2005). Seus princípios centrais incluem: i) privatização de serviços públicos para suposta eficiência; ii) abertura ao comércio internacional; iii) redução da intervenção estatal; e iv) flexibilização das leis trabalhistas, geralmente associada à precarização e ao enfraquecimento dos sindicatos (Harvey, 2005).

No mesmo sentido, Chomsky (1999) afirma que o neoliberalismo atua como um paradigma dominante nas dinâmicas globais, subordinando estruturas sociais aos interesses corporativos. Sob o discurso da liberdade de mercado, perpetuam-se desigualdades e marginalização, intensificando crises ambientais e sociais (Chomsky, 1999, p. 5).

A atuação do Estado limita-se a facilitar negócios e garantir segurança jurídica ao capital, sem interferência direta nas atividades econômicas (Foucault, 2008). Essa configuração favorece a expansão de modelos extrativistas e altamente concentradores.

No Brasil, essas dinâmicas se manifestam no avanço do agronegócio e das queimadas ilegais, que agravam a vulnerabilidade de populações tradicionais e comprometem os ecossistemas (Chomsky, 1999, p. 13).

Chomsky (1999, p. 25) observa que o neoliberalismo converte cidadãos em consumidores e comunidades em espaços de exploração. Preserva-se a democracia formal, mas esvaziada de conteúdo, com decisões moldadas por interesses econômicos hegemônicos. Isso contribui para o esvaziamento dos direitos humanos e o agravamento das emergências ecológicas, como aponta também Enrique Leff.

A crítica de Leff complementa essa análise ao demonstrar que a racionalidade econômica ignora a interdependência entre sistemas sociais e ecológicos. Essa dissociação inviabiliza alternativas sustentáveis, como

aquelas baseadas na justiça ambiental e no respeito à diversidade cultural (Leff, 2001a, 2006).

Klein (2014) destaca que essa racionalidade não considera as externalidades negativas das suas práticas, como degradação ambiental e desigualdade social. Tais impactos são tratados como efeitos colaterais inevitáveis do crescimento.

Shiva (2005) reforça que a busca incessante por expansão econômica acarreta sobre-exploração dos recursos naturais. Desmatamento, queimadas, poluição e emissão de gases de efeito estufa são intensificados para alimentar a lógica de mercado, frequentemente extrapolando a capacidade de regeneração dos ecossistemas.

Chomsky (2002, p. 3-6) aponta que o neoliberalismo agravou a pobreza e degradou o meio ambiente. A desregulamentação e a privatização concentraram riqueza nas elites, enquanto os serviços públicos foram enfraquecidos. A promessa de crescimento para todos falhou, aprofundando desigualdades e crises estruturais.

No Brasil, o avanço do agronegócio e da mineração – setores centrais na lógica neoliberal – atinge especialmente comunidades indígenas e tradicionais (Acselrad, 2004). A apropriação de terras ignora seus direitos territoriais, agravando conflitos e exclusões (Shiva, 2005).

No cenário das mudanças climáticas, tais práticas são insustentáveis, intensificando as violações ambientais e de direitos humanos, sobretudo contra populações vulneráveis.

Enrique Leff (2001b) critica o neoliberalismo por reduzir a natureza a um objeto de exploração e dissociar economia de ecologia. Para ele, a crise ambiental é uma crise de civilização, provocada pela supremacia da racionalidade econômica sobre outras formas de conhecimento (Leff, 2006). Como alternativa, Leff propõe a reapropriação social da natureza. Em vez da lógica da exploração, defende uma racionalidade ambiental que respeite os limites ecológicos, valorize os saberes locais e promova justiça socioambiental (Leff, 2006).

Mattei e Nader (2013) demonstram como o próprio Estado de Direito, supostamente fundado na legalidade, pode ser instrumentalizado para legitimar práticas de pilhagem institucional e apropriação dos bens comuns. A racionalidade econômica neoliberal, nesse contexto, deixa de ser meramente ideológica para se tornar uma engrenagem jurídica e política que perpetua a exploração e exclui juridicamente os mais vulneráveis. Walter Benjamin (2012), em sua célebre crítica ao Direito e à violência, alerta que a legalidade nem sempre se opõe à injustiça – ao contrário, muitas vezes a sustenta. Tal como a racionalidade neoliberal, o ordenamento pode funcionar como dispositivo de dominação quando esvazia os fins da justiça e privilegia os interesses econômicos sob a aparência de neutralidade.

A racionalidade econômica e o neoliberalismo, embora tenham promovido crescimento e globalização, estão entre os principais responsáveis pela degradação ambiental e pela intensificação das desigualdades (Harvey, 2005; Dardot; Laval, 2013; Klein, 2014). A proposta de Leff oferece um novo paradigma, baseado na interdependência entre sociedade e natureza, e na construção de um modelo de desenvolvimento mais sustentável e inclusivo (Leff, 2001b).

2. RACIONALIDADE AMBIENTAL EM ENRIQUE LEFF

A racionalidade ambiental é um conceito central na obra de Enrique Leff e representa sua crítica à racionalidade econômica moderna e ao neoliberalismo, os quais, segundo ele, ignoram os limites ecológicos e a diversidade cultural na busca incessante por crescimento e acumulação de capital (Leff, 2006). Para enfrentar a crise ambiental contemporânea, Leff propõe uma nova racionalidade – que valorize a natureza, os saberes tradicionais e as culturas locais, promovendo uma gestão sustentável dos recursos.

A racionalidade ambiental surge como resposta à lógica instrumental da modernidade, que sustenta a exploração econômica da natureza. Essa perspectiva rompe com a linearidade do pensamento positivista, questionando os fundamentos da economia e do Direito contemporâneos. De acordo com Cunha (2023, p. 2), Leff propõe uma nova epistemologia ambiental, ancorada na sustentabilidade ecológica e no respeito à diversidade cultural.

Para Leff, a crise ambiental é parte de uma crise civilizatória, em que a racionalidade econômica transforma a natureza em objeto de exploração. Cunha (2023, p. 3) observa que essa crise reflete um modelo jurídico centrado em interesses privados, incapaz de responder às demandas por justiça ambiental. Em oposição, a racionalidade ambiental defende a reapropriação social da natureza, reconhecendo as condições essenciais para a vida e suas formas de proteção.

Leff critica a racionalidade capitalista por tratar a natureza como mercadoria e desconsiderar seus limites ecológicos e sociais. Esse modelo reducionista, enraizado no capitalismo global, uniformiza práticas econômicas, ignora a complexidade dos ecossistemas e marginaliza saberes tradicionais (Leff, 2006, p. 45; Leff, 2001a, p. 32).

A racionalidade ambiental, portanto, propõe uma ruptura com esse paradigma. Leff (2009, p. 61) identifica o colapso ambiental como sintoma de uma racionalidade que prioriza crescimento e produtividade, sem avaliar as consequências de longo prazo para os ecossistemas e comunidades locais (Leff, 2001a, p. 89).

Seu pensamento integra fundamentos científicos e filosóficos com práticas concretas, estabelecendo pontes entre conhecimento técnico e saberes tradicionais.

Cunha (2023, p. 5) destaca que essa abordagem permite novas possibilidades jurídicas, que superam o positivismo e incorporam os valores simbólicos das comunidades tradicionais. A diversidade cultural e ecológica, nesse modelo, torna-se central para a construção de direitos humanos ambientais.

Leff também propõe uma transformação profunda no ordenamento jurídico. Cunha (2023, p. 6) afirma que essa mudança exige a reestruturação das bases materiais e axiológicas do Direito, promovendo uma normatividade ecológica compatível com os desafios contemporâneos.

Ao articular crítica e proposta, Leff contribui para a formulação de novos direitos ambientais e culturais. Cunha (2023, p. 7) entende que tais direitos emergem das lutas sociais e da crise ambiental, reafirmando a necessidade de um modelo jurídico que reconheça identidades coletivas e diferenças culturais como fundamentais para a sustentabilidade.

Em oposição à racionalidade econômica, Leff (2006, p. 72) propõe uma racionalidade ambiental voltada a um desenvolvimento sustentável, integrado à natureza e ancorado no respeito aos limites ecológicos e à diversidade cultural. Essa racionalidade considera as interdependências entre seres humanos e ecossistemas (Leff, 2009, p. 99).

Para Leff (2001b, p. 37), a valorização dos saberes tradicionais e a reapropriação social da natureza são fundamentais. Comunidades locais – especialmente indígenas e rurais – detêm conhecimentos ancestrais e práticas sustentáveis que devem ser reconhecidos nas políticas públicas. Essa inclusão é essencial para a justiça ambiental e a efetividade do desenvolvimento sustentável (Leff, 2006, p. 102). Além disso, Leff (2009, p. 75) enfatiza que a sustentabilidade não é apenas uma questão técnica ou econômica, mas envolve a promoção da justiça social e o reconhecimento dos direitos humanos.

O modelo capitalista, ao concentrar riqueza e poder, impõe os custos da degradação às populações mais vulneráveis (Leff, 2006, p. 84). A racionalidade ambiental, portanto, busca alinhar sustentabilidade e justiça, colocando a diversidade cultural e a inclusão social como pilares de um futuro possível.

A racionalidade econômica dominante e a racionalidade ambiental proposta por Leff apresentam visões opostas. Enquanto a primeira prioriza a produção, o lucro e o crescimento ilimitado, a segunda enfatiza a preservação da diversidade biológica e cultural e o respeito aos limites do planeta (Leff, 2006, p. 47; Leff, 2001b, p. 54).

A racionalidade econômica trata a natureza como mercadoria explorável, enquanto a ambiental reconhece a necessidade de garantir a continuidade dos ecossistemas para as futuras gerações (Leff, 2009, p. 58; Leff, 2001b, p. 112).

Um dos principais pontos defendidos por Leff é a reapropriação social da natureza, ou seja, a devolução às comunidades locais da gestão dos recursos naturais (Leff, 2006, p. 121). Isso implica incorporar saberes tradicionais e práticas locais nas decisões sobre o uso da terra e a preservação ambiental (Leff, 2001a, p. 128).

A racionalidade econômica promove a apropriação corporativa dos bens comuns – como florestas, água e terras férteis – sem considerar os impactos sociais (Leff, 2009, p. 64). Em contraposição, a racionalidade ambiental defende o direito das comunidades de gerir esses bens com base em seus conhecimentos e tradições (Leff, 2006, p. 99).

Leff vê nessa reapropriação a chave para uma nova relação com a natureza, socialmente justa e ecologicamente viável. Em síntese, a crítica de Leff evidencia a incapacidade da racionalidade econômica de reconhecer os limites ecológicos e de promover justiça social. Ao priorizar o lucro, esse modelo ignora os impactos sobre a natureza e os mais vulneráveis (Leff, 2006, p. 47). A racionalidade ambiental surge, assim, como uma alternativa que integra sustentabilidade, direitos humanos e justiça social. Ela valoriza os saberes tradicionais e propõe uma reorganização profunda da relação entre sociedade e natureza (Leff, 2001a, p. 128; Leff, 2009, p. 64).

3. QUEIMADAS CRIMINOSAS NO BRASIL E DIREITOS HUMANOS

As queimadas[3] intencionais ou criminosas[4-5] no Brasil, particularmente na Amazônia, no Pantanal e na Mata Atlântica, ocorridas no último semestre de 2024 (MapBiomas, 2025)[6], configuram uma questão ambiental crítica com profundas implicações para os direitos humanos e para a justiça socioambiental.

3 De acordo com a Professora e Coordenadora do Laboratório de Aplicações de Satélites Ambientais (LASA) da UFRJ, Renata Libonati, "de todos os incêndios que acontecem no Brasil, cerca de 1% é originado por raio. Todos os outros 99% são de ação humana" e que, ao associar as informações com a proibição em vigor de realizar queimadas em áreas de vegetação, ela aponta que "todos esses incêndios, mesmo que não tenham sido intencionais, são de alguma forma criminosos", ao se referir aos episódios ocorridos no último semestre de 2024 (Moura, 2024).

4 Conforme a Articulação dos Povos Indígenas do Brasil - APIB, em agosto, o país registrou mais de 68 mil focos de calor, 105% a mais que em 2023, com danos severos à vegetação, fauna e populações locais. Na Amazônia, mais de 2,5 milhões de hectares foram consumidos pelo fogo, enquanto no Pantanal o impacto alcançou 1,9 milhão de hectares, equivalente a 12,5% do bioma. Em São Paulo, o maior número histórico de focos ativos foi registrado desde o início das medições por satélite, indicando, em muitos casos, ações coordenadas e criminosas (APIB, 2024).

5 Conforme publicação do Instituto Humanitas Unisinos (IHU) de agosto de 2024, a "Polícia Federal abre inquérito para apurar ação criminosa em incêndios em SP. O pedido foi apresentado pelo presidente do IBAMA, Rodrigo Agostinho; nas redes sociais, vídeos mostram pessoas ateando fogo propositalmente, o que sugere uma ação criminosa".

6 De acordo com Ane Alencar, que é diretora de Ciências do IPAM e coordenadora do MapBiomas Fogo, "O ano de 2024 destacou-se como um período atípico e alarmante do fogo no Brasil, com um aumento expressivo na área queimada em quase todos os biomas, afetando especialmente as áreas florestais, que normalmente não são tão atingidas. Os impactos dessa devastação expõem a urgência de ações coordenadas e engajamento em todos os níveis para conter uma crise ambiental exacerbada por condições climáticas extremas, mas desencadeada pela ação humana como foi a do ano passado".

Essas práticas, além de ecológicas, refletem vulnerabilidades sociais, políticas e econômicas que impactam diretamente as populações mais marginalizadas, como povos indígenas e comunidades tradicionais.

As queimadas na Amazônia e no Pantanal têm sido motivo de crescente preocupação, dados seus impactos devastadores sobre ecossistemas e populações locais. O Brasil, que abriga uma das maiores áreas de floresta tropical do mundo, enfrenta uma crise ambiental marcada pela expansão de queimadas ilegais. Estas estão frequentemente associadas ao avanço do agronegócio, à especulação fundiária e à expansão da pecuária (Klein, 2014, p. 65).

As queimadas são majoritariamente provocadas para desmatamento e preparo do solo, com o intuito de abrir novas áreas para cultivo e pastagem (Shiva, 2005, p. 29). Apesar de ilegais, persistem devido à fragilidade da fiscalização ambiental e à pressão de agentes econômicos, como setores do agronegócio e da especulação fundiária. Esse ambiente permissivo é sustentado por incentivos econômicos e omissões institucionais.

Agentes do agronegócio, especuladores de terras e grupos políticos radicais têm papel relevante nesse cenário, intensificando o problema com motivações culturais, econômicas, criminosas e ideológicas (Acselrad, 2004, p. 88).

Segundo nota técnica conjunta de IPAM, ArcPlan, GeoKarten, SOS Mata Atlântica e Geodatin, houve aumento de 175% na área queimada em Florestas Públicas Não Destinadas e de 139% em Terras Indígenas na Amazônia, refletindo práticas ilegais como invasões, desmatamento e grilagem (Alencar *et al.*, 2024, p. 8, 11 e 14). Esses territórios, muitas vezes desprotegidos ou com gestão insuficiente, são alvos fáceis para ações predatórias, comprometendo tanto os ecossistemas quanto os direitos das populações indígenas e tradicionais.

No Pantanal, conforme Alencar *et al.* (2024, p. 15), 74% das queimadas ocorreram em grandes propriedades rurais, revelando uso intensivo do fogo em um bioma já fragilizado por secas extremas. Os dados reforçam a urgência de políticas eficazes de manejo e fiscalização para reduzir os impactos socioambientais.

A Amazônia, conhecida como o "pulmão do mundo", enfrenta uma destruição acelerada de suas florestas devido ao aumento das queimadas, especialmente durante as estações secas, quando as condições climáticas facilitam a propagação do fogo[7], embora o fogo não seja um fenômeno natural do bioma (MapBiomas, 2025).

7 Conforme Felipe Martenexem, da equipe do MapBiomas Fogo: "Esse recorde na Amazônia foi impulsionado por um regime de chuvas abaixo da média histórica, agravando as condições ambientais. Um dado preocupante é que a classe de formação florestal foi a mais atingida, superando pela primeira vez as áreas de pastagens, que tradicionalmente eram as mais afetadas. Essa mudança no padrão de queimadas é alarmante, pois as áreas de floresta atingidas pelo fogo tornam-se mais suscetíveis a novos incêndios. Vale destacar que o fogo na Amazônia não é um fenômeno natural e não faz parte de sua dinâmica ecológica, sendo um elemento introduzido por ações humanas".

O Pantanal, maior planície alagável do planeta, também sofre com incêndios em larga escala, que destroem biodiversidade e ameaçam espécies em extinção.

As queimadas no Brasil violam os direitos humanos ambientais, afetando principalmente populações indígenas e quilombolas, que dependem dos recursos naturais e mantêm relações culturais e espirituais com a terra. A destruição de seus territórios compromete sua sobrevivência e causa deslocamentos forçados (Leff, 2006, p. 67).

Segundo Alencar *et al.* (2024, p. 5), as Unidades de Conservação registraram aumento superior a 116% na área queimada entre janeiro e agosto de 2024, ultrapassando 1,1 milhão de hectares. As Terras Indígenas, que mantinham entre 1,4 e 1,7 milhão de hectares queimados anualmente entre 2019 e 2023, saltaram para mais de 3 milhões de hectares em 2024. Isso sugere maior inflamabilidade, decorrente de incêndios externos, ações criminosas e queimas de roça fora de controle.

Esse quadro compromete não apenas a segurança alimentar e os modos de vida dessas populações, mas também sua identidade cultural (Shiva, 2005, p. 35).

Os dados apontam a importância de políticas públicas voltadas à gestão das áreas indígenas, especialmente na prevenção e controle do uso do fogo, considerando a vulnerabilidade desses territórios frente a atividades ilegais e eventos climáticos extremos.

A ausência de proteção efetiva agrava a violação dos direitos ambientais. Apesar da Constituição Federal de 1988 garantir o direito ao meio ambiente equilibrado (art. 225), a implementação das normas é falha, e interesses econômicos frequentemente se sobrepõem aos direitos constitucionais (Acselrad, 2004, p. 92).

Leff (2009, p. 78) aponta que a exploração desmedida compromete os ecossistemas e os direitos à vida, à saúde e à cultura dessas populações, perpetuando exclusão e marginalização.

As queimadas estão ligadas à degradação ambiental e ao aumento das vulnerabilidades sociais. Ao destruir florestas, prejudicar ar e solo e eliminar recursos hídricos, elas agravam a desigualdade e a exclusão social. Comunidades indígenas e rurais são as mais afetadas por essas práticas predatórias (Leff, 2006, p. 102).

O crescimento das áreas queimadas em 2024 foi expressivo: Mata Atlântica (570%), Cerrado (85%) e Pantanal (5.522%) (Alencar *et al.*, 2024, p. 11). Esses índices refletem a intensificação da degradação ambiental, que compromete ecossistemas essenciais e perpetua a pobreza.

Além da perda de terras e recursos, as queimadas causam poluição atmosférica que agrava doenças respiratórias e outros problemas de saúde pública (Klein, 2014, p. 72), empurrando comunidades vulneráveis para

maior marginalização, enquanto agentes do agronegócio e da especulação fundiária seguem prosperando (Acselrad, 2004, p. 96).

Esse problema está vinculado à desigualdade econômica. Piketty (2014) discute como essa desigualdade afeta a governança e a eficácia de políticas públicas, especialmente em áreas rurais. Em regiões como Amazônia e Cerrado, o uso tradicional do fogo persiste pela falta de alternativas tecnológicas e econômicas (Sousa; Bastos, 2020).

O uso do fogo, portanto, torna-se prática de sobrevivência – embora agrave os problemas ambientais e dificulte a implementação de políticas eficazes.

Além disso, interesses de grandes produtores do agronegócio também contribuem para o agravamento das queimadas. O problema, portanto, possui raízes econômicas, culturais e ideológicas.

Nesse contexto, é possível observar como o Estado de Direito, tal como analisado por Mattei e Nader (2013), pode ser instrumentalizado para proteger interesses privados em detrimento do bem comum. As instituições jurídicas, muitas vezes, atuam como mecanismos de legitimação de práticas de pilhagem dos bens comuns, como as terras públicas e os territórios indígenas. Tal perspectiva revela a profunda assimetria de poder que sustenta a degradação ambiental e a violação de direitos humanos.

Em paralelo, Walter Benjamin (2012) já advertia que a "violência do direito" está presente na própria constituição das normas jurídicas, sendo o direito fundado na força que se perpetua sob a aparência da legalidade. As queimadas ilegais, portanto, não são meras transgressões isoladas, mas expressões de uma legalidade seletiva que permite a perpetuação de estruturas de dominação econômica e exclusão social.

Essa análise crítica evidencia que a destruição ambiental não é um subproduto do sistema, mas um componente estrutural da racionalidade dominante. Nesse sentido, a justiça socioambiental exige não apenas a aplicação formal do direito, mas a sua reformulação substantiva, capaz de enfrentar as formas legalizadas de pilhagem e desigualdade denunciadas por Mattei e Nader (2013).

Veríssimo (2019) propõe políticas públicas ajustadas para regiões com fraca presença estatal, sugerindo subsídios a pequenos agricultores para reduzir a dependência do fogo. O fortalecimento do Sisnama é crucial, como destaca Hardin (1968) ao tratar da "tragédia dos comuns". A governança coletiva é essencial para prevenir a degradação florestal.

Sob o ponto de vista cultural, Krenak (2019, 2020) destaca o valor dos saberes tradicionais indígenas e quilombolas no uso sustentável do fogo. Esses saberes devem compor políticas públicas culturalmente apropriadas. Tal perspectiva se alinha ao Princípio da Precaução (Almeida, 2008; Derani, 2008), que propõe medidas preventivas diante da incerteza científica. As queimadas

criminosas expressam vulnerabilidades estruturais da sociedade brasileira. Destroem o meio ambiente e ampliam injustiças sociais, concentrando lucros e expandindo a exclusão (Leff, 2009, p. 83). Exigem a reformulação do modelo de desenvolvimento centrado no lucro em detrimento dos direitos humanos ambientais.

Embora este texto não esgote o tema, ele propõe caminhos jurídicos plausíveis para enfrentar o problema. A crise exige soluções jurídicas e políticas robustas. A Política Nacional do Meio Ambiente (Lei n. 6.938/1981) oferece diretrizes como o licenciamento ambiental e o zoneamento ecológico-econômico (Brasil, 1981), mas enfrenta obstáculos práticos, principalmente em regiões remotas (Derani, 2008). Complementarmente, a Lei n. 14.944/2024 institui a Política Nacional de Manejo Integrado do Fogo, busca harmonizar o uso sustentável do fogo com medidas de prevenção e controle, valorizando os saberes tradicionais e o manejo comunitário.

A Lei n. 14.944/2024 instituiu a Política Nacional de Manejo Integrado do Fogo (PNMIF) para promover diretrizes para o uso sustentável do fogo. Aliada à Medida Provisória n. 1.258/2024, que destina recursos emergenciais ao combate às queimadas, fortalece políticas ambientais, como o Sisfogo (Brasil, 2024).

A ampliação do princípio do poluidor-pagador é fundamental para responsabilizar financeiramente agentes que causam danos ambientais, como grandes proprietários de terra e setores do agronegócio (Leff, 2006, p. 83). O enfrentamento das causas exige o fortalecimento da governança ambiental e o apoio a alternativas sustentáveis para pequenos agricultores (Sousa; Bastos, 2020).

Veríssimo (2019) e Hardin (1968) convergem ao defender incentivos e tecnologias para reduzir a dependência do fogo. Copatti *et al.* (2023) destacam o uso de tecnologias geoespaciais como solução viável, com sistemas como o Imasul elevando a eficácia do monitoramento de queimadas. Hardin (1968) observa que, em recursos comuns como florestas, a tendência à superexploração exige moralidade coletiva. Já Veríssimo (2019) aponta a necessidade de ajustar políticas públicas para regiões remotas, propondo incentivos para práticas sustentáveis. Ambos concordam que mudanças estruturais e gestão compartilhada são essenciais para conter o uso predatório do fogo.

As recomendações da nota técnica, como o fortalecimento do Manejo Integrado do Fogo (MIF), são fundamentais para reduzir incêndios descontrolados (Alencar *et al.*, 2024, p. 13 e 15). Reforçar a fiscalização, sobretudo em grandes propriedades, e promover alternativas ao uso do fogo são medidas urgentes. Essas ações integradas podem pôr em equilíbrio a produção rural com a conservação dos biomas e a proteção das comunidades vulneráveis.

Por fim, para garantir soluções duradouras, é imprescindível a inclusão das comunidades tradicionais no processo decisório. Como destacam Krenak (2019, 2020) e Leff (2001a), os saberes tradicionais devem ser incorporados às políticas públicas por meio de um diálogo de saberes que respeite as práticas culturais e assegure a preservação dos ecossistemas.

4. ALTERNATIVAS AO MODELO DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO?

A problemática das queimadas criminosas no Brasil evidencia não apenas impactos ambientais severos, mas também graves violações de direitos humanos e o aprofundamento das desigualdades sociais. A crítica de Enrique Leff à racionalidade econômica dominante ressalta a insustentabilidade de um modelo que privilegia o crescimento econômico sem respeitar os limites ecológicos ou a justiça social. O problema das queimadas no Brasil, alinhado ao pensamento que Mattei e Nader (2013) argumentam, é que o estado de direito, sob o neoliberalismo, é frequentemente instrumentalizado para legitimar práticas de expropriação e exclusão. Isso se aplica diretamente ao contexto das queimadas ilegais no Brasil, onde normas ambientais são flexibilizadas ou negligenciadas para favorecer a apropriação de terras por agentes econômicos poderosos. Como alternativa, Leff propõe a racionalidade ambiental: uma abordagem que integra desenvolvimento, preservação ambiental e equidade social, apontando para a necessidade de um novo paradigma mais sustentável e equilibrado.

Conforme Lorenz *et al.* (2024, p. 139), nas últimas décadas, os programas dedicados ao estudo da biodiversidade no Brasil registraram avanços significativos. Embora ainda insuficientes e com a necessidade de um maior investimento em pesquisa científica, diversos segmentos das ciências ambientais já dispõem de conhecimentos aplicáveis à formulação de políticas públicas fundamentadas (Lorenz, *et al*., 2024, p. 139). Contudo, Lorenz *et al.* (2024, p. 139) evidenciam que os principais desafios que se impõem incluem o combate ao desmatamento, os efeitos da degradação ambiental na saúde humana, a carência de medidas eficazes de controle, prevenção e adaptação frente às mudanças climáticas, as transformações ambientais nas áreas urbanas e a interação entre o meio ambiente e a agricultura[8].

O atual modelo de desenvolvimento econômico no Brasil, baseado na exploração de recursos naturais e na expansão do agronegócio, tem se mostrado ambiental e socialmente insustentável. Embora não legitime

8 De acordo com Nacimento *et al.* (2024, p. 1), em livre tradução, sobre o contexto da expansão agrícola no Brasil: "Embora garanta o suprimento de alimentos o atual modelo de produção agrícola tem sido direta e indiretamente associado às emissões de gases de efeito estufa (mudanças climáticas), à perda de biodiversidade, à destruição de recursos terrestres e à às emissões de gases de efeito estufa (mudanças climáticas), à perda de biodiversidade, à destruição de ecossistemas terrestres, consumo excessivo e poluição da água, inclusive impactando negativamente cinco dos nove limites planetários propostos por Rockström *et al.*".

condutas ilegais, essa lógica econômica cria um ambiente permissivo, onde a exploração intensiva avança diante da ausência de controle efetivo. As queimadas criminosas são apenas um dos sintomas desse sistema, que prioriza o lucro imediato à custa da destruição ambiental e da violação dos direitos das comunidades indígenas e tradicionais (Klein, 2014, p. 95). Esse modelo, sustentado pela racionalidade econômica neoliberal, aprofunda a desigualdade social e ignora os limites naturais do planeta (Shiva, 2005, p. 38). No mesmo sentido, Mattei e Nader (2013) criticam o papel do direito como ferramenta de dominação cultural, apagando saberes tradicionais e formas de vida não hegemônicas. Tal tese dialoga diretamente com Leff (2001a, 2001b, 2006 e 2009) e com as contribuições de Krenak (2019, 2020) e Shiva (2005), que defendem o reconhecimento de epistemologias alternativas e da racionalidade ambiental.

Nesse contexto, as críticas de Mattei e Nader (2013) complementam a proposta de uma racionalidade ambiental ao denunciar como o Estado, sob a lógica neoliberal, atua muitas vezes como instrumento de pilhagem legalizada. Para os autores, o chamado "estado de direito" é frequentemente capturado por interesses econômicos hegemônicos, operando não para proteger bens comuns, como os ecossistemas, mas para legitimar sua apropriação por agentes privados. Essa dinâmica revela-se no Brasil quando o aparato jurídico ignora ou flexibiliza a legislação ambiental, permitindo a continuidade de queimadas e desmatamentos ilegais, sobretudo em territórios indígenas e de populações tradicionais. Mattei e Nader (2013) argumentam que o direito, ao se tornar cúmplice do saque institucionalizado, também silencia os saberes subalternos e impede formas alternativas de governança baseadas em justiça social e sustentabilidade ecológica. Assim, sua crítica reforça a urgência de um novo paradigma, que una os saberes locais, a ciência e a ética, promovendo a reapropriação coletiva dos bens comuns e rompendo com estruturas jurídicas que perpetuam a exclusão e a degradação ambiental.

Entre as medidas recomendadas, destaca-se o fortalecimento das instituições ambientais públicas, como o Ibama e o ICMBio, por meio da ampliação da autonomia institucional, da garantia de financiamento estável e do aumento do número de equipes técnicas voltadas à fiscalização e ao monitoramento (Veríssimo, 2019). Soma-se a isso a necessidade de uma regulamentação mais rigorosa da cadeia produtiva do agronegócio, especialmente no que se refere ao controle da origem de produtos oriundos de áreas desmatadas ilegalmente, exigindo certificação obrigatória e aplicação efetiva de penalidades (Lorenz *et al.*, 2024, p. 144).

Também é fundamental implementar incentivos econômicos e fiscais para que pequenos produtores rurais adotem práticas sustentáveis, como a agroecologia e os sistemas agroflorestais, promovendo não apenas a proteção ambiental, mas também a inclusão produtiva e a justiça social (Leff, 2006; Garrido, 2016, p. 291).

Outro aspecto relevante é a participação ativa das comunidades tradicionais e indígenas na formulação e execução de políticas públicas, reconhecendo seus saberes e seus direitos territoriais como componentes centrais na conservação dos ecossistemas (Leff, 2009, p. 102; Shiva, 2005). Por fim, propõe-se a expansão do Manejo Integrado do Fogo (MIF), com base em evidências científicas e no respeito às práticas culturais locais, como estratégia para reduzir o uso indiscriminado do fogo e prevenir queimadas descontroladas, sobretudo em biomas adaptados ao fogo (Lorenz *et al.*, 2024, p. 146).

Além dos marcos teóricos, propostas concretas vêm sendo formuladas por pesquisadores da área ambiental. Lorenz *et al.* (2024, p. 141-147) apresentam diretrizes alinhadas aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) da ONU, especialmente os de número 13 e 15. No âmbito do ODS 13, que trata da ação contra as mudanças climáticas, destacam-se a implementação de mecanismos eficazes de fiscalização do desmatamento em todos os biomas brasileiros e o fortalecimento das estruturas institucionais dos órgãos ambientais federais e estaduais. Em relação ao ODS 15, que trata da vida terrestre, os autores defendem o uso de técnicas alternativas ao fogo em áreas sensíveis e a ampliação do MIF em ecossistemas adaptados a esse tipo de manejo.

Mira (2023) e Garrido (2016) convergem em suas propostas para a criação de estruturas e instrumentos de governança capazes de viabilizar um desenvolvimento econômico sustentável, alicerçado na justiça social, na intervenção estatal e na valorização dos saberes tradicionais. Ambos defendem abordagens integradas que superem o modelo econômico atual, colocando a sustentabilidade e os direitos coletivos no centro da ação pública.

Leff (2009, p. 55) observa que o colapso ambiental em curso exige uma reforma profunda no modelo de desenvolvimento, uma vez que os princípios atuais de crescimento econômico são incapazes de lidar com a complexidade dos sistemas ecológicos e as necessidades das populações mais vulneráveis. Repensar esse modelo implica reconhecer que o atual sistema neoliberal agrava as crises socioambientais e que a busca por soluções deve passar pela criação de uma nova racionalidade que contemple tanto o respeito pelos limites ecológicos quanto pela justiça social (Leff, 2006, p. 83).

A adoção da racionalidade ambiental, conforme proposta por Enrique Leff, representa uma alternativa viável e necessária para construir um futuro mais sustentável e justo. Para Leff (2006, p. 67), a reapropriação social da natureza é um passo fundamental para garantir que as comunidades locais possam gerir seus recursos naturais de forma sustentável e de acordo com seus próprios valores culturais. Essa abordagem não apenas promove a sustentabilidade ecológica, mas também assegura a inclusão social e o respeito pelos direitos humanos.

O desafio de implementar essa racionalidade envolve transformar as estruturas de poder que sustentam o modelo econômico neoliberal, que se

baseia na mercantilização dos recursos naturais e na exclusão das populações tradicionais (Shiva, 2005, p. 42). No entanto, Leff (2001a, p. 89) acredita que a valorização dos saberes tradicionais e a diversidade cultural podem fornecer as bases para um novo paradigma de desenvolvimento, que reconheça a interdependência entre seres humanos e ecossistemas.

A transição para uma racionalidade ambiental requer, portanto, uma reorganização das prioridades econômicas, colocando a sustentabilidade e a justiça no centro do debate. Nesse contexto, a PNMIF representa um avanço normativo ao reconhecer a complexidade do uso do fogo no Brasil, especialmente em biomas como o Cerrado e o Pantanal, e ao propor estratégias que articulem saberes tradicionais, ciência e participação comunitária. A PNMIF propõe diretrizes para o uso controlado, prevenção e monitoramento das queimadas, buscando reduzir os danos ambientais e sociais gerados pelas práticas predatórias. Ao integrar a racionalidade ambiental de Leff (2001a, 2001b, 2006 e 2009) com práticas de governança participativa, a lei também se opõe à lógica de pilhagem institucional denunciada por Mattei e Nader (2013), ao fortalecer o papel do Estado na proteção dos bens comuns. No entanto, sua eficácia dependerá da vontade política, da destinação de recursos e da resistência aos interesses econômicos que historicamente capturam o aparato jurídico-administrativo.

A viabilidade dessa proposta está atrelada à capacidade de integrar o conhecimento científico com os saberes locais e de envolver as comunidades em processos participativos de tomada de decisão. Nesse sentido, Leff (2009, p. 102) destaca que um modelo de desenvolvimento baseado na racionalidade ambiental não é apenas uma utopia, mas uma necessidade pragmática para enfrentar as crises climáticas e a degradação ecológica que ameaçam a sobrevivência no planeta.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise das queimadas criminosas no Brasil evidenciou a relação entre a lógica econômica neoliberal, a degradação ambiental e a violação dos direitos humanos ambientais. As queimadas têm sido utilizadas como instrumento de desmatamento por segmentos do agronegócio que operam à margem da legalidade, revelando as contradições de um modelo de desenvolvimento que prioriza o lucro em detrimento dos limites ecológicos e da justiça socioambiental. Conforme discutido anteriormente, esses impactos atingem diretamente comunidades vulneráveis, sobretudo povos indígenas e populações tradicionais, cujos territórios e modos de vida são ameaçados pela exploração predatória dos recursos naturais.

A racionalidade econômica dominante intensifica crises socioambientais ao negligenciar os limites dos ecossistemas e impor severos impactos sobre as populações historicamente marginalizadas. As queimadas criminosas,

impulsionadas por interesses fundiários e pela expansão agropecuária, não apenas devastam ecossistemas estratégicos como a Amazônia e o Pantanal, mas também aprofundam desigualdades sociais, marginalizando aqueles que dependem dos recursos naturais para sua sobrevivência e identidade cultural.

Diante desse cenário, é essencial adotar um modelo alternativo de desenvolvimento que considere os aspectos sociais, culturais e ambientais de forma integrada. Essa perspectiva, alinhada à proposta de Enrique Leff, reforça a necessidade de um modelo de desenvolvimento que integre sustentabilidade ecológica, justiça social e respeito à diversidade cultural.

A transição para um modelo de desenvolvimento sustentável exige uma transformação paradigmática que vá além das práticas econômicas e políticas convencionais, adotando uma abordagem que respeite os limites ecológicos, promova a equidade e integre ciência, cultura e ética. A racionalidade ambiental de Enrique Leff surge como um referencial teórico e prático essencial para essa mudança, destacando a necessidade de reavaliar os fundamentos do crescimento econômico e assegurar a efetividade dos direitos humanos ambientais.

Como discutido anteriormente, a superação dos desafios relacionados às queimadas criminosas demanda uma abordagem integrada. Entre as medidas fundamentais estão o fortalecimento da fiscalização e da governança ambiental, a ampliação da atuação institucional de órgãos como o Ibama e o ICMBio e a regulamentação rigorosa da cadeia produtiva do agronegócio. É igualmente necessário implementar incentivos econômicos e fiscais para a adoção de práticas agrícolas sustentáveis por pequenos produtores, bem como expandir o Manejo Integrado do Fogo e garantir a participação ativa das comunidades tradicionais nos processos decisórios.

O enfrentamento das queimadas exige não apenas o fortalecimento de mecanismos de controle, mas também uma revisão estrutural do atual modelo de desenvolvimento. A crítica à lógica econômica dominante e a valorização da racionalidade ambiental de Leff ressaltam a urgência de soluções inclusivas, capazes de conciliar progresso econômico, preservação ambiental e justiça social. Esse é o grande desafio do nosso tempo – um chamado à ação para governos, sociedade civil e comunidades locais na construção de um Brasil mais sustentável, justo e resiliente.

REFERÊNCIAS

ACSELRAD, Henri. Ambientalização das lutas sociais: O caso do movimento por justiça ambiental. *Estudos Avançados*, v. 24, n. 68, 2010. Disponível em: https://doi.org/10.1590/S0103-40142010000100010. Acesso em: 12 dez. 2024.

ALENCAR, A. *et al*. *Fogo no Brasil em 2024*: o retrato fundiário da área queimada nos biomas. Nota técnica. [S.l.]: IPAM Amazônia, 2024. Disponível em: https://ipam.org.br/bibliotecas/fogo-no-brasil-em-2024-o-retrato-fundiario-da-area-queimada-nos-biomas. Acesso em: 13 jan. 2025.

ALMEIDA, Fernando. *Os desafios da sustentabilidade*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008.

APIB - ARTICULAÇÃO DOS POVOS INDÍGENAS DO BRASIL. *Agro é fogo*: o negócio por trás das queimadas e a instituição do marco temporal. Disponível em: https://apiboficial.org/2024/09/06/agro-e-fogo-o-negocio-por-tras-das-queimadas-e-a-instituicao-do-marco-temporal/. Acesso em: 12 jan. 2025.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. *Diário Oficial da União*, Brasília, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 12 dez. 2024.

BRASIL. Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981. Política Nacional do Meio Ambiente. *Diário Oficial da União*, Brasília, 1981. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6938.htm. Acesso em: 12 dez. 2024.

BRASIL. Lei nº 14.944, de 11 de janeiro de 2024. Política Nacional de Manejo Integrado do Fogo. *Diário Oficial da União*, Brasília, 2024. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2024-2024/lei/L14944.htm. Acesso em: 12 dez. 2024.

BRASIL. Medida Provisória nº 1.258, de 13 de fevereiro de 2024. Recursos emergenciais para combate às queimadas. *Diário Oficial da União*, Brasília, 2024. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2024-2024/MedProvisoria/mp1258.htm. Acesso em: 12 dez. 2024.

BENJAMIN, Walter. Para uma crítica da violência. *In*: BENJAMIN, Walter. *Escritos sobre mito e linguagem*. Tradução de Ernani Chaves. Organização de Jeanne Marie Gagnebin. 2. ed. São Paulo: Editora 34; Duas Cidades, 2013, p. 121-156.

COPATTI, A. *et al*. Validação do Sistema Imasul de Mapeamento Automático de Queimadas e Incêndios Florestais de Mato Grosso do Sul, Brasil, por meio da plataforma Google Earth Engine, integrado ao QGIS, utilizando dados Goes-16 e Sentinel 2 SR. In: PESSI, D. D. *et al*. (orgs.). *Pesquisas em geotecnologias aplicadas e estudos ambientais*. [S.l.]: Uniedusul, 2023, p. 257-273. Disponível em: https://doi.org/10.51324/54180450.14. Acesso em: 12 dez. 2024.

CHOMSKY, Noam. *Lucro ou as Pessoas?* Neoliberalismo e ordem global. Tradução Pedro Jorgensen Junior. 1. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2018.

CUNHA, Belinda Pereira da. *A racionalidade jurídica e ambiental da escuela de derecho de Enrique Leff*. Sequência, Florianópolis, v. 44, n. 95, 2023. Disponível em: https://doi.org/10.5007/2177-7055.2023.e97975. Acesso em: 12 dez. 2024.

DARDOT, Pierre; LAVAL, Christian. *The new way of the world*: On neoliberal society. Londres: Verso, 2013.

DERANI, Cristiane. *Direito ambiental econômico*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2008.

FOUCAULT, Michel. *The birth of biopolitics*: Lectures at the Collège de France, 1978-1979. Londres: Palgrave Macmillan, 2008.

GARRIDO, André Viana. Economia ambiental: uma necessária interseção entre mercado e Direito para a proteção de um meio ambiente ecologicamente equilibrado. In: ARAÚJO, Alana Ramos; BELCHIOR, Germana Parente Neiva; VIEGAS, Thaís Emília de Sousa. (Org.). *Os Impactos das Mudanças Climáticas no Nordeste Brasileiro*. 1 ed. Fortaleza/São Paulo: Fundação Sintaf; Instituto O Direito por um Planeta Verde, 2016, v. 1, p. 283-296.

HARDIN, Garrett. Tragedy of the commons: The population problem has no technical solution; it requires a fundamental extension in morality. *Science*, v. 162, n. 3859, p. 1243-1248, 1968. Disponível em: https://www.science.org/doi/10.1126/science.162.3859.1243. Acesso em: 12 dez. 2024.

HARVEY, David. *A brief history of neoliberalism*. Oxford: Oxford University Press, 2005.

INSTITUTO HUMANITAS UNISINOS – IHU. *Polícia Federal abre inquérito para apurar ação criminosa em incêndios em SP*. São Leopoldo, RS: IHU, 2024. Disponível em: https://www.ihu.unisinos.br/642791-policia-federal-abre-inquerito-para-apurar-acao-criminosa-em-incendios-em-sp. Acesso em: 26 jan. 2025.

KLEIN, Naomi. *This changes everything*: Capitalism vs. the climate. Nova York: Simon & Schuster, 2014.

KRENAK, Ailton. *Ideias para adiar o fim do mundo*. São Paulo: Companhia das Letras, 2019.

KRENAK, Ailton. *A vida não é útil*. São Paulo: Companhia das Letras, 2020.

LEFF, Enrique. *Saber ambiental*: Sustentabilidade, racionalidade, complexidade, poder. Petrópolis: Vozes, 2001a.

LEFF, Enrique. *A crítica ao neoliberalismo e a necessidade de epistemologias alternativas*. Petrópolis: Vozes, 2001b.

LEFF, Enrique. *Racionalidade ambiental*: A reapropriação social da natureza. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006.

LEFF, Enrique. *Ecologia, capital e cultura*: Racionalidade ambiental, democracia participativa e desenvolvimento sustentável. Petrópolis: Vozes, 2009.

LORENZ, Camila *et al*. Eixo Meio Ambiente. In: *Agendas para Políticas Públicas Brasileiras*: Uma Contribuição da USP para a Sociedade. Organização: Marcos Silveira Buckeridge, Arlindo Philippi Junior. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2024, p. 137-147.

MAPBIOMAS. *Área queimada no Brasil cresce 79% em 2024 e supera os 30 milhões de hectares*. [S.l.]: MaoBiomas, 2025. Disponível em: https://brasil.mapbiomas.org/2025/01/22/area-queimada-no-brasil-cresce-79-em-2024-e-supera-os-30-milhoes-de-hectares/. Acesso em: 22 jan. 2025.

MATTEI, Ugo; NADER, Laura. *Pilhagem*: quando o estado de direito é ilegal. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2013, p. 445.

MIRA, Elson Cedro. Um marco analítico para a governança pública brasileira a partir de convergências entre a teoria dos custos de transação e as teorias sobre as sociedades contemporâneas. *Cadernos Enap*, Brasília, n. 128, p. 138, 2023. (Coleção Cátedras).

MOURA, Bruno de Freitas. *Monitoramento mostra que 99% dos incêndios são por ação humana*: Pesquisadora alerta para situação crítica em três biomas. Rio de Janeiro: Agência Brasil, 2024. Disponível em: http://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2024-09/monitoramento-mostra-que-99-dos-incendios-sao-por-acao-humana. Acesso em: 13 jan. 2025.

NACIMENTO, Rafael Araujo *et al*. *Sustainability* and Brazilian Agricultural Production: A Bibliometric Analysis. Sustainability, v. 16, n. 5, p. 1833, 2024. Disponível em: https://doi.org/10.3390/su16051833. Acesso em: 13 dez. 2024.

PIKETTY, Thomas. *A economia da desigualdade*. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2014.

POLANYI, Karl. *The great transformation*: The political and economic origins of our time. Boston: Beacon Press, 2001.

SHIVA, Vandana. *Earth democracy*: Justice, sustainability, and peace. Londres: Zed Books, 2005.

SOUSA, C. T. C. de; BASTOS, A. T. Queimadas no Brasil e o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. *Revista Intraciência*, n. 19, 2020.

Recebido: 28/02/2025
Aprovado: 22/10/2025

DERECHO A INCLUSIÓN DIGITAL EN LA AGRICULTURA FAMILIAR

RIGHT TO DIGITAL INCLUSION IN FAMILY FARMING

Yanka dos Santos Pinto[1]
Rafael Fonseca Ferreira[2]
Ignácio Alfredo Fontana[3]

1 Mestra em Direito e Justiça Social pela Universidade Federal do Rio Grande (FURG). Especialista em Direito Constitucional pela Faculdade União das Américas (UNIAMERICA), em Resolução de Conflitos e Processo Civil pelo Centro Universitário Ritter dos Reis (UniRITTER) e em Direito Privado pela Faculdade Legale (FALEG). Bacharela em Direito pela FURG.

2 Pós-doutorado em Direito e Novas Tecnologias pela Mediterranea International Centre for Human Rights Research (Itália) e em Direito pela Universidade do Vale do Rio dos Sinos (Unisinos). Doutor e mestre em Direito pela Unisinos. Especialista em Comércio Exterior e Relações Internacionais pela Universidade de Caxias do Sul (UCS). Professor da Universidade Federal do Rio Grande (FURG).

3 Mestre em Direito e Justiça pela Universidade Federal do Rio Grande (FURG). Especialista em Direito Informático pela Universidad de Buenos Aires (Argentina). Bacharel em Ciencias Juridicas y Sociales pela Universidad Nacional del Litoral, com licenciatura da Universidad Autónoma de Entre Ríos (Argentina).

SUMARIO: Introducción. 1. Tecnología en la agricultura familiar. 2. Derecho a inclusión digital en la agricultura familiar. 3. Promoción de políticas públicas en la agricultura familiar. Conclusiones. Referencias.

RESUMEN: El desarrollo de las tecnologías ha provocado cambios en el ámbito social, económico y político, permitiendo llegar a diferentes personas y lugares. El derecho a internet gana un carácter democrático y de ejercicio ciudadano. En el caso de la agricultura familiar, los productores pueden usar la tecnología para mostrar sus costumbres, su cotidianeidad y tornar más eficiente sus negocios. Este artículo analizó el derecho a la inclusión digital de los productores rurales, señalando las implicaciones que surgen de la sociedad de la información y las soluciones para garantizar la inclusión digital. La digitalización puede convertirse en un nuevo factor de exclusión, por lo que es necesario priorizar la inclusión tecnológica de los pequeños productores. Se utilizó el método inductivo, mediante una revisión de la literatura, y se aplicó la técnica de investigación de documentación indirecta. En el primer capítulo, se discutió la inserción de la tecnología digital en el campo, ya en el segundo capítulo, sus efectos en la agricultura familiar y, en el último capítulo, las políticas públicas de inclusión. Se concluyó que existe la necesidad de inclusión digital, tanto con herramientas digitales adecuadas como con la capacitación de las personas, dependiendo de la acción activa y permanente del Estado a nivel nacional.

PALABRAS CLAVE: Agricultura familiar. Conexión. Inclusión digital. Nuevas tecnologías. Políticas públicas.

ABSTRACT: The development of technologies has brought about changes in the social, economic, and political spheres, making it possible to reach different people and places. The right to the internet has taken on a democratic character and become a civic right. In the case of family farming, producers can use technology to showcase their customs and daily lives and make their businesses more efficient. This article analyzed the right to digital inclusion of rural producers, pointing out the implications arising from the information society and solutions to ensure digital inclusion. Digitization can become a new factor of exclusion, so it is necessary to prioritize the technological inclusion of small producers. The inductive method was used, through a review of the literature, and the indirect documentation research technique was applied. The first chapter discussed the introduction of digital technology in the countryside, the second chapter discussed its effects on family farming, and the last chapter discussed public inclusion policies. It was concluded that there is a need for digital inclusion, both

with adequate digital tools and with the training of people, depending on the active and permanent action of the State at the national level.

KEYWORDS: Family farming. Connection. Digital inclusión. New technologies. Public policies.

INTRODUCCIÓN

Debido a los avances tecnológicos, derechos sociales como educación, salud y trabajo pasan a depender de la inclusión digital, considerando el uso activo de tecnologías de la información y la comunicación por la sociedad. El derecho a internet gana un carácter democrático y de ejercicio ciudadano. Al no asegurar la inclusión digital de regiones alejadas, comunidades en condiciones de vulnerabilidad socioeconómica y geográfica son impedidas de obtener más poder por medio de la creación de redes, acceso a la información, así como defensa o ampliación de sus intereses y de su cultura.

Durante los días del 25 al 27 de septiembre de 2015, el Estado de New York fue la sede donde Jefes de Estado, Gobierno y Altos Representantes del mundo se reunieron para deliberar sobre la formulación de una nueva agenda con Objetivos de Desenvolvimiento Sustentable (ODS) global, anunciando acuerdos alcanzados en torno a 17 objetivos y 169 metas que habrán de guiar las acciones en áreas de vital importancia durante los próximos 15 años tendientes a crear condiciones de prosperidad y paz universal que favorezcan a toda la humanidad. En el marco de la Agenda 2030, esta ODS2 tiene como foco promover la agricultura sustentable, doblando la productividad agrícola y la renta de los pequeños productores de alimentos, inclusive por medio del acceso a diversos recursos aumentando la inversión en desenvolvimiento de tecnología.

Además de ello el ODS9 trata de la construcción de infraestructuras, bajo el eje de la sustentabilidad, fomentando la innovación a partir del desenvolvimiento tecnológico y del acceso a nuevas tecnologías de información y comunicación. En este mismo sentido se traza la Política Nacional de la Agricultura Familiar y Emprendimientos familiares Rurales, regulada por la ley n. 11.326/06, al establecer como principios la sustentabilidad ambiental, social y económica; y la equidad en la aplicación de políticas públicas, así como la modernización, el desenvolvimiento sustentable, la innovación y el desenvolvimiento tecnológicos como sus objetivos.

Las redes sociales ofrecen nuevos medios de comunicación con diferentes personas y lugares, posibilitando alteraciones en la esfera social, económica y política. A partir de la conexión instantánea y extraterritorial, las personas tienen la oportunidad de crear espacios virtuales de representación

de su propia realidad social, sea por medio del diálogo o de actividades comerciales, además de permitir la búsqueda de informaciones que le permitan desenvolver el ambiente y las circunstancias donde estas se encuentran. En el caso de la agricultura familiar, los productores pueden usar la tecnología para mostrar sus costumbres, su cotidianidad y tornar más eficiente sus negocios, así como romper con la distribución desigual de recursos en Brasil, una vez que el medio rural ha sido históricamente desfavorecido en relación con los centros urbanos.

Resta aún considerar la posibilidad de reproducir parte de las herramientas digitales de estructuras sociales proclives a perjudicar personas en condiciones de vulnerabilidad y/o oprimidas en tanto privilegia las más pudientes, en la medida en que no son neutra o exclusivamente científicas, sino más bien opacas. Un sistema alimentado por la colecta irregular de datos y correlaciones ilegales que solo refuerzan injusticias estructurales. El constante e intenso almacenamiento, tratamiento, y monetarización de los datos, que demanda el establecimiento de parámetros para la sociedad digital, se encamina cada vez más en dirección a la dominación algorítmica.

Esta pesquisa pretende investigar el ejercicio del derecho a la inclusión digital en la agricultura familiar, así como identificar las implicaciones en el área rural ante la sociedad, información y soluciones para garantizar la inclusión digital. Actualmente, las soluciones digitales para el agro no están ajustadas a la realidad de la agricultura familiar, pudiendo la digitalización tornarse un nuevo factor de exclusión, por lo tanto, resulta necesario priorizar la inclusión tecnológica de los pequeños productores. El avance tecnológico en el área rural tiene potencial para ampliar la productividad, promover prácticas sustentables y mejorar la gestión de los recursos naturales, exigiendo para ello inversiones en conectividad, tecnologías apropiadas, fortalecimiento de núcleos regionales de innovación e involucramiento de la juventud rural.

Para el desenvolvimiento de la pesquisa se utilizó el método de revisión de literatura, por medio de la técnica de pesquisa de documentación indirecta, promoviendo una pesquisa bibliográfica y exploratoria, recurriendo a autores como Maria Helena Silveira Bonilla, Nelson De Luca Pretto, entre otras obras clásicas, periódicos especializados, trabajos académicos y artículos científicos orientados al estudio de la agricultura familiar y las nuevas tecnologías, así como también aplicaremos el método de abordaje inductivo, partiendo de una experiencia empírica, en este caso, la figura del productor familiar rural en la era digital, para formular aspectos generales en relación a la introducción de los avances tecnológicos en la sociedad.

En el primer capítulo, partimos de observaciones que nos permitan alcanzar una abstracción de la realidad para así después retomar su concretización estructurada y experimentada por el sujeto social al aplicar el método de procedimiento estructuralista, momento en el cual son abordadas

las mudanzas traídas por el mundo digital y su inserción en el medio rural. En el segundo capítulo, utilizando aún el método de procedimiento estructuralista, son discutidos los efectos de la tecnología en la agricultura familiar. Por último, en el tercer capítulo, realizaremos una reflexión sobre las medidas que pueden ser adoptadas por el Estado para proteger el derecho a la inclusión digital de los productores rurales.

1. TECNOLOGÍA EN LA AGRICULTURA FAMILIAR

Internet cultiva el fortalecimiento de la comunicación en red, expandiéndose a nivel global y creando un espacio de interconexión entre ciudadanos al permitir el intercambio de informaciones, participación en las redes sociales, producción de contenido, entretenimiento y construcción de relaciones sociales (Días, 2011). El mensaje on-line sobrepasa los límites de los movimientos sociales, presentando un nuevo modelo para los procesos de tomada de poder cuando en la sociedad, con internet, las personas que no tienen voz en el mundo off-line pueden hacer uso de la tecnología como herramienta favorecedora para el empoderamiento y protección de sus derechos e intereses (UN, 2020).

Considerando que las tecnologías de información y comunicación aseguran al usuario un papel de no pasividad, por el contrario, ellas posibilitan una actuación activa en la producción y propagación de ideas y conocimiento propios en los medios digitales (Pinto, 2009), internet puede ser una aliada poderosa en la lucha diaria de diversas comunidades, preservando y divulgando su cultura, defendiendo sus derechos, denunciando crímenes sociales y ambientales (Bueno, 2013). El acceso a internet dejo de ser un item de lujo, con el crecimiento exponencial de la sociedad en red y su influencia en el estilo de vida contemporáneo, servicios como educación, bancos, comercio, sectores públicos e informaciones son obtenidos fácilmente, cuando no exclusivamente, on-line (Lannaccone, 2019) y la pandemia de Covid-19 solo acelero e intensifico este proceso.

> Durante la pandemia de COVID-19, estar conectado ha demostrado no ser un lujo, sino un salvavidas. A medida que la pandemia reubicó funciones cotidianas como la educación, el trabajo y los servicios de salud en línea, a menudo dentro del propio hogar, quedó aún más claro que puede no ser suficiente depender de las redes Wi-Fi públicas para conectarse en línea y que una conectividad significativa y regular puede requieren acceso desde hogares y redes privadas de forma inclusiva (ONU, 2020, s.p., traducción libre).

La inclusión digital es una medida social de estímulo para el uso eficiente y eficaz de las tecnologías de información y comunicación por los

miembros de la sociedad, pretendiendo alcanzar especialmente aquellos ciudadanos más económica y socialmente marginalizados de la población, que no tienen acceso adecuado a internet y sus implicaciones (Pinto, 2009). Las Mesas de la Cámara de Diputados y el Senado Federal, por medio de una Enmienda Constitucional, incorporaron el inciso LXXX al art. 5° de la Constitución Federal consolidando el derecho a inclusión digital en el rol de los derechos fundamentales y estableciendo como deber del poder público promover políticas tendientes a la ampliación de el acceso a internet en todo el territorio nacional.

La concepción de inclusión digital debe ir más allá del acceso básico a internet, discutiendo las barreras estructurales de conexión, las amenazas y riesgos presente en los espacios on-line, especialmente en relación a las personas más vulnerables que enfrentan oportunidades desiguales de ingreso en las plataformas digitales, una vez que las tecnologías de información y comunicación no son distribuidas igualitariamente (UN, 2020). La garantía de inclusión digital depende de diferentes acciones, programadas, políticas públicas centradas en el uso diario de tecnologías de la información y comunicación por individuos y comunidades alejadas, de manera que mejore su calidad de vida teniendo en consideración los aspectos particulares que circundan esas personas tanto cuanto la mera introducción de herramientas tecnológicas en la sociedad (Rosa, 2013).

Luego de la Cumbre Mundial sobre la Sociedad de la Información, evento patrocinado por la Organización de las Naciones Unidas en el año 2000, fue movilizada una campaña llamada Communication Rights in the Information Society, que abordó el papel de las tecnologías de información y comunicación en la sociedad, destacando cuatro pilares para el desenvolvimiento de una inclusión digital que atienda el interés de los destinatarios principales, su participación en la esfera pública, así como el conocimiento sobre los medios de comunicación: la defensa de derechos fundamentales en los medios digitales y el dialogo entre diferentes culturas e identidades, en todos los niveles sociales (Rosa, 2013). Los recursos on-line asumen cada vez más protagonismo en la función de romper el aislamiento de diversas comunidades, además de vencer la barrera de invisibilidad ante la ausencia de espacio de esas personas en los medios tradicionales (Bueno, 2013).

La inclusión digital se muestra como un instrumento de democratización para la sociedad de la información, principalmente en relación a las comunidades más aisladas como los pequeños productores reales (Bernardes; Bonfim, 2015), donde el acceso y el uso de tecnologías influencian directamente en la mejora de la calidad de vida de ellos, incluyendo activamente a las personas localizadas en zonas rurales, así como aquellas ubicadas en las zonas urbanas (Amaral, 2022). La transformación digital ha despertado un gran interés en el medio rural, tornándose un objetivo de productores de campo atentos la sustentabilidad,

previendo la aplicación de tecnologías de la información y comunicación en la gestión de sus propiedades, para alcanzar tanto el lucro esperado cuanto como para conservar los recursos naturales (Bolfe; Jorge; Sanches, 2021).

El desarrollo rural y el fortalecimiento de la agricultura familiar sobrepasan el umbral de lo digital, con más acceso a información, a comunicación y administración de los negocios, así como influyendo en su modo de producir, comercializar y realizar las tareas cotidianas (Godoy, 2022). La agricultura digital puede ser definida como "un conjunto de tecnologías de comunicación, información y de análisis espacial que le permite al productor rural planear, monitorear y gerenciar las actividades operacionales y elaborar estratégicas para el sistema de producción" (Bolfe; Jorge; Sanches, 2021, p. 23, traducción libre).

> Dentro de las ventajas percibidas a partir del uso de las tecnologías digitales en la investigación realizada, tanto en el perfil de los productores rurales como en el perfil de las empresas, se destacó el aumento de la productividad, mayor eficiencia de la mano de obra, mayor calidad de producción y reducción del impacto ambiental. Otra ventaja percibida es la optimización en el uso de insumos, como semillas, fertilizantes, agrotóxicos, agentes de control biológico y agua, que fue asociada principalmente a el uso de sensores de campo. El mejor planeamiento de actividades diarias, la reducción de costos y el aumento de las ganancias, la compra de insumos y comercialización de los productos, inclusive ventas directas a los consumidores son algunos de los beneficios vinculados especialmente a el uso de aplicativos y servicios web (Bolfe; Jorge; Sanches, 2021, p. 29, traducción libre).

Se evidencia que los productores usan la tecnología con más frecuencia en el control financiero de la propiedad y en las investigaciones agrícolas relacionadas con a prácticas de producción, cultivo adecuado y demás actividades agropecuarias, por lo tanto, los mayores beneficios del uso de la informática están asociados a la administración del negocio (Bauermann, 2016). La obtención de informaciones y el planeamiento de las actividades de producción son el foco principal de los agricultores en relación con la tecnología, siendo que gran parte de los productores rurales utilizan por lo menos una herramienta digital en su proceso productivo, como internet, programas de computador, aplicativos de celular, GPS, sensores remotos y de campo, mapas de productividad basados en vegetación, sistemas automatizados o robotizados y maquinas o equipamientos electrónicos (Bolfe; Jorge; Sanches, 2021).

De acuerdo con una investigación realizada en el municipio de Vitorino/PR por estudiantes de la Universidad Tecnológica Federal de

Paraná, en el año 2019, los agricultores entrevistados indican que el aplicativo WhatsApp es el más utilizado para la comunicación directa entre ellos y para la asistencia técnica, debido a su practicidad y efectividad, también apuntan el uso del aplicativo ofrecido por la plataforma Cooper Alfa para el acceso a noticias, cotizaciones, previsión del tiempo, informaciones financieras, datos de la producción de leche, producción de porcinos y demás informaciones (Godoy, 2022). Con uso diario de los servicios ofrecidos por las nuevas tecnologías, el productor posee métodos más completos, satisfactorios y actualizados para encontrar informaciones, noticias y recomendaciones financieras.

Del mismo modo, los agricultores pueden valerse de las tecnologías de información y comunicación, por medio de la habilitación en las plataformas digitales, para exposición y propagación de su negocio on-line, superando las barreras espaciales, inclusive las culturales. En la región metropolitana de Belen, en 2020, cuando preguntamos, la mayoría de los productores de la agricultura familiar informo que aprovechaba las redes sociales para divulgar y vender sus productos (Amaral, 2022). Sin embargo, aun con la creciente utilidad en la agricultura digital, la modernización del sector agrícola permanece restringida a los sectores más capitalizados y avanzados tecnológicamente, existiendo la necesidad en el productor rural de recibir más inversiones económicas, tecnológicas y sociales (Amaral, 2022).

Hoy la sociedad esta preste a autorizar y simplificar sus actividades al delegar cada vez más tareas a los algoritmos (Morozov, 2018). La fusión entre las áreas de las telecomunicaciones, electrónica e informática está aumentando el poder de las empresas privadas transnacionales y estrechando los espacios de actuación de los Estados y movimientos sociales (Canclini, 2004). La aplicación de la evolución tecnológica representa riesgos al ejercicio de derechos fundamentales, aumentando la desigualdad social (González, 2022), donde una serie de tecnologías, desprovistas de cualquier atributo moral, puede ser fuente de nuevas formas de explotación y nuevas tensiones existenciales (Canclini, 2004).

Datos del IBGE indican que solo el 28% de los establecimientos agropecuarios y el 34% de los domicilios rurales tienen acceso a internet (Brasil, 2025). Esto demuestra el desigual de acceso a mercados digitales, herramientas de gestión y participación en políticas públicas, afectando especialmente la competitividad y el papel estratégico de la agricultura familiar, reconocida por la ley n. 11.326/06 como fundamental para la seguridad alimenticia y el desenvolvimiento sustentable. Justicia territorial, conectividad, capacitación e innovación cooperativa, articuladas por programas gubernamentales pueden fortalecer el acceso a mercados y a gestión por pequeños productores.

2. DERECHO A INCLUSIÓN DIGITAL EN LA AGRICULTURA FAMILIAR

La inclusión digital se relaciona directamente con la problemática social constituida por la existencia de individuos alejados de los centros urbanos colectivos, viviendo carencias o desventajas sociales como la pobreza, falta de trabajo, sociabilidad restricta, condiciones precarias de vivienda (Bonilla; Oliveira, 2011), y la distribución de las nuevas tecnologías de la información y comunicación reproduce esa desigualdad social, atendiendo primariamente a el interés de las regiones donde hay un desenvolvimiento más avanzado del capitalismo y de los grupos con mejores condiciones socioeconómicas (Rosa, 2013). Internet presenta fundamentalmente un carácter etnocéntrico, sin considerar las diferencias culturales ni identidades étnicas de comunidades minoritarias (Pinto, 2009) aisladas y descentralizadas, reforzando barreras y estructuras sociales derivadas de la exclusión social.

> For example, the most commonly used language on the Internet is the English language, greatly privileging access for those who speak English and enabling their participation in digital life and the digital economy. In addition, cultural and social norms are one of the most significant, yet largely ignored, barriers preventing access to digital technologies, such as mobile phones and Internet. Cultural, tradition-based, or social barriers for access are especially difficult to address, as they are often structural, deeply entrenched, and subtle compared to some other, more explicit obstacles (UN, 2020).

Un proyecto gráfico diseñado para todos, no solo para las camadas sociales más privilegiadas, también es una especie de inclusión digital, comprendiendo las necesidades de pueblos tradicionalmente marginalizados o en situación de vulnerabilidad socioeconómica (UN, 2020). En tanto las tecnologías de información y comunicación llegan perfectamente en locales urbanizados, otras regiones luchan por una conexión adecuada (UN, 2020). En Brasil, el debate sobre la inclusión digital resalta aspectos en relación con la autonomía de la sociedad, de apropiación de las nuevas tecnologías y de la ampliación de la diversidad cultural, con foco en la ciudadanía y no solamente en la profesionalización o en la modernización gerencial (Silveira, 2011).

La idea de inclusión digital no puede estar restringida a el consumo de tecnologías como hacen pensar las grandes corporaciones, por el contrario, debe impedir el nacimiento de una nueva dependencia provocada por información o comunicación concebida y producida en una óptica puramente comercial y que, como efecto, muchas veces, descalifica los saberes y las

competencias de grupos sociales y regiones desfavorecidas (Días, 2011). Los aspectos escondidos en los medios electrónicos deben ser pensados para no ejercer un poder absoluto sobre el usuario, para lo cual es necesario un proceso de educación sobre el uso de las plataformas digitales y de la tecnología en general, tanto en lo que refiere al respeto a los ciudadanos, como al consumo inconsciente de los productos digitales, cuanto a las condiciones técnicas de aplicación de las herramientas.

Los productores rurales enfrentan dos principales barreras en lo concerniente a el acceso a internet: un presupuesto limitado para tecnología y la ausencia de habilidad para el uso de equipamientos digitales, remarcando la necesidad de disponer de informaciones en red que lleven en cuenta los saberes locales de los agricultores "para que ellos no sean vistos como meros receptores, sino que, puedan colocarse como agentes y/o autores activos" (Barcelos; Ritt; Deponti, 2016, traducción libre)en el desenvolvimiento del proceso de inclusión digital. Es preciso dar un paso más allá de la pasividad tecnológica y el consumo irresponsable de informaciones en red y establecer una emancipación digital, sumando la construcción colaborativa de los conocimientos, proponiendo acciones direccionadas para la mejoría del aprendizaje y del acceso a oportunidades (Días, 2011).

La comprensión de inclusión digital va más allá de las maquinas y el acceso a internet, alcanzando la alfabetización digital, la educación, el saber buscar y comunicarse; sobrepasando la idea reducida a la universalización de los servicios y formación básica en la utilización de esas herramientas tecnológicas sin considerar aspectos socioeconómicos y elementos culturales (Días, 2011). El conocimiento sobre estrategias de ventas y marketing en las plataformas digitales demostró ser un importante aliado para fines comerciales, alcanzando el público esperado y el éxito en las ventas, ordenando el imperativo de saber el funcionamiento de los medios digitales (Amaralet, 2022). Sin embargo, muchos agricultores familiares presentan dificultades a la hora servirse de los sistemas de informaciones de gestión que pueden ser aplicados en las propiedades rurales familiares (Franceschiet, 2019).

Con la aceleración de los mercados digitales en razón de la crisis sanitaria, el que antes se desenvolvía por la proximidad socioespacial, a partir de interacciones personales entre actores locales y territoriales, pasa a ser mediada por las tecnologías de la información y la comunicación, imponiendo a los productores rurales la necesidad de presentar sus productos, entender los conceptos de publicidad y comunicar su realidad social y costumbres, para que las personas sean atraídas y adquieran las mercaderías (Gazolla; Aquino, 2021). Según un estudio realizado por Eimy Zuñiga, Nataly Zuñiga e Lugo (2020) en América Latina y el Caribe, en el período de la pandemia del Covid-19, las ventas de la agricultura familiar ocurrieron aproximadamente 30% por medio de los sites y a seguir por las redes sociales.

En el mismo sentido, Schwanke (2020) constató que la demanda comercial de productos derivados de la agricultura familiar es mayor de lo que la oferta. Para el consumidor, la adquisición de los productos por internet representa la comodidad de no salir de casa, con solo accesar un site, mientras para el productor significa el aumento en el volumen de ventas de sus mercaderías, facilitación en el proceso de organización de los pedidos, colecta de informaciones sobre los bienes consumidos, o no, en función del histórico de ventas en los mercados digitales y las listas de deseo, pudiendo utilizarlas asípara el planeamiento de las producciones futuras (Gazolla; Aquino, 2021).

En este sentido, la Universidade Estadual do Rio Grande do Sul (UERGS), Unidad de Erechim, en sociedad con el Sindicato Unificado de los Trabajadores de la Agricultura Familiar del Alto Uruguay (SUTRAF/AU), por medio del proyecto de extensión "Inclusión digital de la agricultura familiar", se busco capacitar agricultores familiares sobre el uso de tecnologías de información y comunicación en el medio rural, orientado las enseñanzas haciendo foco en la pesquisa, interacciones on-line, administración de negocios, divulgación de los productos, discusiones en relación a realidad local y reforzar lazos culturales (Franceschiet, 2019). Se percibe la necesidad de crear medidas direccionadas a lograr el acceso a conocimientos en tecnología de la información y la comunicación por productores, contribuyendo para el crecimiento de la agricultura familiar (Amaralet, 2022).

Uno de los grandes problemas encontrados en las zonas rurales esta relacionado con la ausencia de infraestructura de conectividad, una vez que la banda ancha es usada en los centros urbanos mientras las comunidades situadas en el campo son carentes de cuidados específicos (Barcelos; Ritt; Deponti, 2016), la mera conexión a internet no es suficiente, es necesaria una velocidad compatible con el desenvolvimiento de las aplicaciones, de los sistemas y de las soluciones en red (Silveira, 2011). El medio rural no puede ser más identificado como un espacio distante y atrasado, sino como un ambiente de diversidad cultural (Barcelos; Ritt; Deponti, 2016).

> Conectar una localidad a internet es un paso importante, pero si el acceso fuera deficiente, difícilmente aquella comunidad no podrá acceder a recursos tecnológicos que dependan de una alta transferencia de datos por segundo. Las distintas fajas de velocidad de conexión son unos de los principales componentes de las asimetrías entre los llamados incluidos digitales (Silveira, 2011, p. 54, traducción libre).

La inclusión digital no está relacionada solamente con la falta de equipamientos, sino que también con la conectividad, representando "un gran desafío tratándose de locales con menos recursos y geográficamente

marginalizados en relación con el proceso de desenvolvimiento regional y nacional en el contexto de la sociedad del conocimiento" (Barcelos; Ritt; Deponti, 2016, p. 4, traducción libre). Las empresas de internet ofrecen banda ancha ilimitada solo para el uso de las redes sociales como Facebook, Twitter e Instagram, sin embargo el paso a noticias completas, informaciones, pesquisas, etc. están limitadas al paquete de datos del usuario, que está sometido al fin del servicio, circunstancias que evidencian que la democratización de internet está lejos de ser una realidad para buena parte de la población más vulnerable y descentralizada.

A comienzos del año 2024, el senador Jayme Campos presento el Proyecto de Ley n. 1.069/24 esperando instituir una Política Nacional de Conectividad en el Campo, donde la conectividad en el ámbito rural comprende tanto las aplicaciones dentro de la propiedad cuanto la relación de los productores con las redes de cooperación y comercialización de insumos y productos. La propuesta de Política Nacional de Conectividad tiene como objetivo ampliar la conectividad en el espacio rural; promover de innovación al agronegocio, estimular el uso de tecnologías en la cadena de producción; expandir la capacitación; incluir a los jóvenes rurales; incentivar la creación de startups; y facilitar el acceso a las tecnologías en el campo (Brasil, 2024). La idea del proyecto es complementar otras políticas públicas de acceso a internet y digitalización del campo.

3. PROMOCIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS EN LA AGRICULTURA FAMILIAR

La promoción de políticas públicas e iniciativas privadas, enfocadas en tecnologías para el ámbito de las unidades productivas, debe observar agendas digitales sectoriales con el objetivo de maximizar el desenvolvimiento del medio rural (Bolfe; Jorge; Sanches, 2021). El fortalecimiento de la sociedad solamente será posible a partir del acceso a tecnologías y de condiciones adecuadas de absorción de los contenidos disponibles en internet por los ciudadanos, en especial aquellos que se encuentran en la zona rural (Barcelos; Ritt; Deponti, 2016). En esta lógica, en Brasil, el Ministerio de Comunicación presenta algunas acciones de inclusión digital, como Ciudades Digitales, que tienen el objetivo de ampliar el acceso a los servicios públicos y el desenvolvimiento de municipios brasileros por medio de la tecnología, seleccionando de inicio 262 municipios con hasta 50 mil habitantes (Bernardes; Bonfim, 2015).

Según el Comité de Internet de Brasil, la inclusión digital en las zonas rurales requiere inversiones de actividades de capacitación de las personas del campo, para que ellas puedan adquirir conocimientos sobre el uso de las tecnologías con propiedad, por lo tanto, la inclusión digital está asociada

a la alfabetización digital (Barcelos; Ritt; Deponti, 2016). De acuerdo con Fábio Akhras (2010), la metodología de Inclusión Digital en Contextos Sociales debe considerar la situación en la que el individuo se encuentra y las circunstancias de la vida real, fundamentando sus actividades de forma que sea significativo para aquella comunidad específica, con eso el proceso de aprendizaje no trata la persona apenas como usuario, sino también como creador de contenidos y expresiones relevantes de su núcleo social.

Esa metodología viene siendo incrementada en proyectos destinados a llevar inclusión digital a comunidades aisladas del Norte y el Noreste de Brasil y unidades de agricultura familiar y asentamientos de reforma agraria en los municipios de Picuí y Remigio, en Paraíba, y en poblaciones ribereñas de Caxiuanã, en el Archipiélago de Marajó, en Pará (Akhras, 2010). El método comprende dos ejercicios fundamentales el aprendizaje del lenguaje HTML, de creación de sites para internet y de los portales de aprendizaje, abordando y discutiendo temas del contexto social de la comunidad, siendo estos la explotación de la realidad de los estudiantes y la utilización de representaciones visuales del lugar en que los creadores están inmersos (Akhras, 2010), en este caso, las zonas rurales.

> Por ejemplo, en el proyecto destinado a comunidades ribereñas del Archipiélago de Marajó, los portales pueden estar orientados para abordar la sustentabilidad de la actividad productiva de la agricultura familiar en la región (por ejemplo, el uso, manejo y conservación de recursos naturales, producción de plantines y semillas, horticultura, fabricación de harina de mandioca, producción de artesanías en fibra o arcilla) intentando ampliar la generación de ingresos y promover la inclusión social de las poblaciones locales (Akhras, 2010, p. 22, traducción libre).

Según una investigación realizada en Belém, uno de los obstáculos impuestos a los productores rurales es la señal para celular e internet, afirmando un 25% de los agricultores entrevistados que todavía dependen de puntos específicos para obtener el funcionamiento de la red y un 21% declara que la conexión es mala (Amaralet, 2022). En Marajó, en 2022, el Programa Abrace Marajó (PAM) entregó 304 computadoras e instalo 68 puntos de internet en las escuelas indicadas por la intendencia, con el objetivo de promover la inclusión digital de las infancias de la región (Brasil, 2020). El PAM fue creado por medio del Decreto Presidencial n. 10.260/2020, alterado por Decreto 11.113/2022, como una estrategia de acción de gobierno federal para el desenvolvimiento socioeconómico de los 17 municipios que componen el Archipiélago de Marajó, en el Estado de Pará (Brasil, 2020).

La agricultura familiar está dentro de las Líneas de Acción del Eje de Desenvolvimiento Productivo, que busca valorizar el producto regional de

las ciudades, destacándose el proyecto Caravana de la Economía Creativa de Marajó, una iniciativa con objetivo de identificar los pueblos y comunidades tradicionales que actúan con actividades emprendedoras y ofrecer consultorías de capacitación con vista a abordar la inserción de ellos en el mundo digital, trabajando la marca y la divulgación de sus productos o servicios, y la gestión de los negocios (Brasil, 2020). Hasta el momento fueron seleccionados 240 emprendimientos, siendo 30 en cada uno de los ocho municipios del Archipiélago de Marajó – Afua, Cachoeira doArari, Chaves, Muaná, Ponta de Pedras, Salvaterra, Santa Cruz do Arari y Soure (Brasil, 2020).

En las Líneas de Acción del eje de Desenvolvimiento de Infraestructura, se encuentra la conectividad y transmisión de datos, existiendo el proyecto de expansión de internet banda ancha en Marajó a partir de la oferta de internet en los municipios del archipiélago, siendo ofrecidos inicialmente 166 puntos de mejor calidad para los habitantes e instituciones, contando con la entrega de 174 puntos en 2020 y 166 en 2021 (Brasil, 2020). En el mismo sentido, el proyecto piloto del Programa de Inclusión Digital Beija-Flor, situado en Santa Catarina (SC), llevo conexión de internet a comunidades rurales de 11 municipios del Estado, sobre el comando de la Secretaria Estatal de la Agricultura y la Pesca, el plan obtiene recurso del Programa SC Rural, que tiene la finalidad de promover el ejercicio de la agricultura familiar a partir del desenvolvimiento y estructuración de las cadenas productivas (Iannaccone, 2019).

A nivel nacional, el programa Gobierno Electrónico Servicio de Atención al Ciudadano (GESAC) proporciona conexión gratuita a internet en banda ancha para telecentros, escuelas públicas, puntos de inclusión digital, bibliotecas públicas y otros espacios públicos localizados prioritariamente en zonas rurales o remotas, donde hay concentración de comunidades de bajos ingresos, con dificultad de acceso a los servicios de información y comunicación (Iannaccone, 2019). Las conexiones establecidas por el GESAC funcionan tanto para complementar la educación básica cuanto, para fomentar la producción y los negocios locales, inclusive, puede corresponder las dos funciones simultáneamente, por ejemplo, el laboratorio de informática de la escuela instalado en un centro de convivencia del municipio de Mineiros (GO), fortaleciendo el trabajo de plantación de una comunidad de quilombolas (Pinto, 2009).

El senador Jaques Wagner presento el Proyecto de Ley n. 4132/25, que crea la Política Nacional de Transformación Digital en la Agricultura, buscando atender demandas de productores rurales por inclusión digital, con foco en el fomento a la innovación, modernización y transformación digital del sector agropeccuario brasilero. La propuesta surgió como respuesta a las desigualdades entre grandes y pequeños productores, agravadas por la exclusión digital en el campo, para garantizar acceso

a internet, crédito y capacitación, ademas de proporcionar prácticas sustentables e innovación cooperativa. Se trata de una respuesta al sector agropecuario brasilero que requiere mayor integración tecnológica, ofreciendo un marco legal que dé continuidad, coherencia y amplio alcance a las acciones gubernamentales.

El proyecto tiene por principios la sustentabilidad económica, social y ambiental; la inclusión digital y social; la innovación abierta, la cooperación federativa entre los entes públicos para la implementación de acciones; la promoción de tecnologías sociales, integradas a los conocimientos tradicionales y asociados a la valorización de la biodiversidad, protección y restauración de los ecosistemas, el uso ético y seguro de las tecnologías utilizadas en el campo, la productividad y la competitividad; sin descuidar la protección de datos, seguridad de la información y de sistemas como conjunto de medidas de seguridad cibernética y el respeto a la diversidad sociocultural (Brasil, 2025). Según el parlamentar, la política aumentará la productividad, la justicia social y la sustentabilidad en el medio rural.

Según Mattos y Chagas (2008), las demandas de inclusión digital deberían ser norteadas por los siguientes fundamentos: inserción en el mercado de trabajo y generación de ingresos, perfeccionamiento de las relaciones entre Estado e individuos; facilitar actividades cotidianas de las personas, incrementar valores culturales y sociales,mejorar el ejercicio de la ciudadanía, y finalmente difundir el conocimiento tecnológico. El acceso efectivo al medio digital, por lo tanto, es fundamental para evitar el surgimiento de elementos que refuerzan y aumentan las diferencias entre los ciudadanos (Mattos; Chagas, 2008). Las poblaciones menos favorecidas amplían su capacidad de obtener inclusión social a partir de la inclusión digital, generando formas auto sustentadas de desenvolvimiento social para la sociedad (Akhras, 2010).

El fracaso de la inclusión digital lleva el riego de generar una nueva división social entre aquellos que tienen el monopolio de la información y los que están excluidos de ese proceso (Mattos; Chagas, 2008). Se necesitan políticas públicas dirigidas a impedir la exclusión digital en razón de ingresos de las personas, considerando el costo que esas tecnologías demanda además de medidas introducidas en el proceso educacional brasilero, constituyéndose como parte de los valores sociales que permiten a las personas ejercer su ciudadanía plena (Mattos; Chagas, 2008). Se destaca la importancia del gobierno en realizar las inversiones para la instalación de telecentros comunitarios, salas de informática en escuelas y bibliotecas públicas como forma de inclusión digital (Barcelos; Ritt;Deponti, 2016).

Las políticas públicas de inclusión digital precisan estar acopladas a programas educacionales, de manera que la compresión del incluido no sea limitada a el aumento de la distribución de equipamientos de tecnología de

la información y comunicación, el que solamente favorecería a las empresas comprometidas con la producción de estas herramientas (Mattos; Chagas, 2008). En la era digital, se torna de extrema relevancia la adopción de iniciativas dirigidas para la inclusión digital como políticas permanentes de Estado, promoviendo la democratización de la sociedad en red, actuando en favor de la igualdad de las relaciones sociales al permitir la calificación del trabajo y el acceso a la cultura de las comunidades más aisladas (Mattos; Chagas, 2008).

El simple hecho de buscar eficiencia o efectividad técnica ya produce una violencia en los seres humanos y la naturaleza, por eso, la necesidad de tomar en cuenta las externalidades tecnológicas y reunir múltiples contextos, respetando el medio ambiente, la libertad humana y la dignidad (Feenberg, 2010). No es posible introducir tecnologias sofisticadas y complejas, sin considerar las condiciones estructurales establecidas en la sociedad, en razón de la necesidad de reconocer las muchas formas de diversidad cultural, y de analizar preconcepciones sobre las diferentes desigualdades y las causas de discriminación y marginalización social.

CONCLUSIONES

Nuevos desafíos sociales son provocados por las nuevas tecnologías de la información y la comunicación, siendo fundamental la tomada de medidas por el Estado para asegurar la inclusión digital de todos los miembros de la sociedad, principalmente las comunidades aisladas y en condiciones de vulnerabilidad, evitando reforzar la idea de superioridad de los centros urbanos al mismo tiempo que se estimula la diversidad cultural en las plataformas digitales. El empoderamiento digital demanda el desenvolvimiento de esfuerzos direccionados a la inclusión e igualdad con el objetivo de garantizar oportunidades de acceso a internet, equipamientos y conocimientos tecnológicos, de aquellos que están en desventaja socioeconómica y geográfica, bajo pena de intensificar los privilegios y estereotipos existentes y, consecuentemente, la exclusión socio digital.

El uso de las nuevas tecnologías forma parte de la organización social contemporánea, tornándose un derecho fundamental que debe ser confiado a todos de forma integral, inclusive par los productores rurales. Los agricultores familiares tienen el derecho de ocupar los medios de comunicación y de estar en red, además de beneficiarse de los mecanismos tecnológicos para la administración y el crecimiento de sus negocios, desde soluciones para el proceso de producción y colecta de información hasta la divulgación de las mercaderías. Debido a las desigualdades sociales y diferencias culturales, existe una gran asimetría en el acceso al mundo digital.

Los productores rurales encuentran muchas dificultades para la inserción de la agricultura digital en su ambiente en razón de las condiciones financieras precarias para invertir en equipamientos tecnológicos, ausencia de conocimiento adecuado sobre el funcionamiento de esas tecnologías y la falta o insuficiencia de conectividad en el campo o áreas aisladas. Se nota que la exclusión digital está directamente relacionada con el poder adquisitivo y las habilidades técnicas de las personas, por cuanto, la baja inclusión digital en las comunidades rurales es vinculada a los factores socioeconómicos ligadas al tratamiento desigual con relación a los locales descentralizados. El Estado debe actuar efectivamente para atender las demandas de la sociedad de la información en cuanto enfrenta antiguos problemas sociales, considerando el potencial de la tecnología como medio y fuente de poder para la promoción de visibilidad cultural, acceso a los saberes y soporte en las prácticas económicas como en el caso de la agricultura familiar.

La inclusión digital debe comportar tanta inversión en herramientas tecnológicas y calidad de conexión, cuanto en el desenvolvimiento de la alfabetización digital, capacitando a las personas sobre los recursos de la tecnología para que ellas puedan usarlos de manera consciente y productiva. Las políticas públicas de inclusión digital no pueden estar limitadas a iniciativas esporádicas, de gobiernos específicos u organizaciones no gubernamentales que pueden desaparecen en cualquier momento, el Estado debe llevar adelante acciones permanentes a nivel nacional que puedan alcanzar todos los lugares y todas las personas.

REFERENCIAS

AKHRAS, Fabio Nauras. Inclusão digital contextualizada para a inclusão social de comunidades isoladas. *Inc. Soc.*, Brasília, DF, v. 4 n. 1, p.19-27, jul./dez. 2010. Disponível em: https://revista.ibict.br/inclusao/article/view/1641.Acesso em: 21 set. 2023.

AMARAL, Anna Maria Fontes do; SOUZA, Talissa Gertrudes Namias Tocantins de; ROCHA, Briane Alves da; BELO, Thaís de Oliveira; SOUZA, Regilene Angélica da Silva; SANTOS, Ana Cristina Gomes; PINTO, Wilza da Silveira. Agricultura familiar e o conhecimento prévio das tecnologias digitais: um estudo decaso na região metropolitana de Belém. *Research, Society and Development*, v. 11, n. 12, p. 01-11, 2022. DOI: http://dx.doi.org/10.33448/rsd-v11i12.34581. Disponível em: https://rsdjournal.org/index.php/rsd/article/view/34581/29156. Acesso em: 21 set. 2023.

BARCELOS, Luana; RITT, Douglas; DEPONTI, Cidonea Machado. *Anais 8º Encontro de Economia Gaúcha*, Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 19 e 20 de maio de 2016. Disponível em: https://www.pucrs.br/

face/wp-content/uploads/sites/6/2016/03/72_LUANA-DE-SOUZA-BARCELOS.pdf. Acesso em: 21 set. 2023.

BAUERMANN, Henrique Botan. *Inclusão digital de agricultores familiares em municípios da região oeste do Paraná*. Orientador: Wilson João Zonin. 2016. Dissertação (Mestradoem Desenvolvimento Rural Sustentável do Centro de Ciências Agrárias) – Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Desenvolvimento Rural Sustentável do Centro de Ciências Agrárias, Universidade Estadual do Oeste do Paraná,Marechal Cândido Rondon, 2016, p. 60. Disponível em: http://tede.unioeste.br/handle/tede/3519. Acesso em: 21 set. 2023.

BERNARDES, Juliana Correa; BONFIM, Eduardo Baio. Comunicação rural: legitimando a inclusãodigital no campo. *RECoDAF – Revista Eletrônica Competências Digitais para Agricultura Familiar*, Tupã, v. 1, n. 2, p. 1-12, jul./dez. 2015. Disponível em: https://owl.tupa.unesp.br/recodaf/index.php/recodaf/article/view/8/13. Acesso em: 21 set. 2023.

BOLFE, Édson Luis; JORGE, Lúcio André de Castro; SANCHES, Ieda Del'Arco. Tendências, desafios e oportunidades da Agricultura Digital no Brasil. *RECoDAF – Revista Eletrônica Competências Digitais para Agricultura Familiar*, v. 7, n. 2, p. 15-36, 2021. Disponível em: https://owl.tupa.unesp.br/recodaf/index.php/recodaf/article/view/147/343. Acesso em: 21 set. 2023.

BONILLA, Maria Helena Silveira; OLIVEIRA, Paulo Cezar Souza de. Inclusão digital: ambiguidades em curso. In: BONILLA, Maria Helena Silveira; PRETTO, Nelson De Luca. (orgs). *Inclusão digital: polêmica contemporânea*. Salvador: EDUFBA, 2011, p. 188.

BRASIL, Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos. *Programa Abrace o Marajó: Plano de Ação 2020-2023*. Brasil: 2020, p. 132. Disponível em: https://catalogo.ipea.gov.br/uploads/67_1.pdf. Acesso em: 10 jun. 2023.

BRASIL. Projeto de Lei nº 1069, de 2024. *Institui a Política Nacional de Conectividade no Campo*. Brasília, DF: Senado Federal, 2024.

BRASIL. Projeto de Lei nº 4132, de 2025. *Dispõe sobre a Política Nacional de Transformação Digital na Agricultura*. Brasília, DF: Senado Federal, 2025.

BUENO, Chris. Comunidades indígenas usam internet e redes sociais para divulgar sua cultura. *Notícias BR*, 2013. Disponível em: http://cienciaecultura.bvs.br/pdf/cic/v65n2/06.pdf. Acesso em: 10 jun. 2023.

CANCLINI, Néstor García. *Diferentes, desiguales y desconectados*: mapas de la interculturalidad. Barcelona: Editorial Gedisa, 2004.

DIAS, Lia Ribeiro. Inclusão digital como fator de inclusão social. *In*: BONILLA, Maria Helena Silveira; PRETTO, Nelson De Luca. (orgs). *Inclusão digital*: polêmica contemporânea. Salvador: EDUFBA, 2011, p. 188.

FEENBERG, Andrew. Racionalização subversiva: tecnologia, poder e democracia. In: NEDER, Ricardo T. (org.). *A teoria crítica de Andrew Feenberg*: racionalização democrática, poder e tecnologia. Brasília: Observatório do Movimento pela Tecnologia Social na América Latina; CDS; UnB; Capes, 2010.

FRANCESCHI, Eliziane; VICIANOSKI, Flaviane Felski; SANTOS, Ediane Novaes dos; DEGGERRONE Zenicleia Angelita. Formação em tecnologias de informação e comunicação para agricultores familiares: ações do projeto "inclusão digital na agricultura familiar". *SIEPEX – Salão Integrado de Ensino, Pesquisa e Extensão da Uergs*, Universidade Estadual do Rio Grande do Sul, 9° Salão Integrado de Ensino, Pesquisa e Extensão, Porto Alegre, RS, 26 a 28 de junho de 2019. Disponível em: http://conferencia.uergs.edu.br/index.php/IXSIEPEX/IXSIEPEX/paper/viewFile/3192/799. Acesso em: 21 set. 2023.

GAZOLLA, Marcio; AQUINO, Joacir Rufino de. Reinvenção dos mercados da agriculturafamiliar no Brasil: a novidade dos sites e plataformas digitais de comercialização emtempos de Covid-19. *Estudos Sociedade e Agricultura*, Rio de Janeiro, v. 29, n. 2, p. 427-460, jun. 2021. DOI: https://doi.org/10.36920/esa-v29n2-8.Disponível em: https://revistaesa.com/ojs/index.php/esa/article/view/esa29-2_08_reinvencao/esa29-2_08_pdf. Acesso em: 21 set. 2023.

GODOY, Cristiane Maria Tonetto; NEVES, Caroline Vieira; OLIVEIRA, Paulo Henrique de; CAMPOS, José Ricardo da Rocha. Comunicação e inclusão digital no meio rural: utilização de aplicativo do whatsapp como meio de comunicação e de gestão de negócios. *Desenvolvimento em Questão*, Editora Unijuí, ano 20, n. 58, p. 1-13, 2022. DOI: http://dx.doi.org/10.21527/2237-6453.2022.58.11610. Disponível em: https://www.revistas.unijui.edu.br/index.php/desenvolvimentoemquestao/article/view/11610. Acesso em: 21 set. 2023.

GONZÁLEZ, Aristeo García. El auge del Constitucionalismo digital en México: Retos y Perspectivas. *Revista Internacional y Comparada de Derechos Humanos*, Ciudad Universitaria, Arteaga, Coahuila, v. 5, n. 1, jan./jun. 2022. p. 99-129. Disponível em: https://www.academiaidh.org.mx/_files/ugd/f727d6_fd41b6a2b04b4ca3a1987f51da7cfaf6.pdf. Acesso em: 2 mar. 2023.

IANNACCONE, Fabio Marcello. *Inclusão digital no campo: por uma política pública para acesso à informação na agricultura familiar*. Orientador: José Ozinaldo Alves de Sena. 2019. Dissertação (Mestrado Profissional) – Programa de pós-graduação em Agroecologia, Universidade Estadual de Maringá, Maringá, 2019, p. 50. Disponível em: http://repositorio.uem.br:8080/jspui/handle/1/5899. Acesso em: 21 set. 2023.

MATTOS, Fernando Augusto Mansor de; CHAGAS, Gleison José do Nascimento. Desafios para a inclusão digital no Brasil. *Perspectivas em Ciência da Informação*, v. 13, n. 1, p. 67-94, jan./ abr. 2008. Disponível em: https://www.scielo.br/j/pci/a/YCTSyKmxjY4FQcDZRWZXxLc/?format=pdf&lang=pt. Acesso em: 21 set. 2023.

MOROZOV, Evgeny. *Big Tech*: a ascensão dos dados e a morte da política. Tradução Claudio Marcondes. São Paulo: Ubu Editora, 2018.

PINTO, Alejandra Aguilar. A "inclusão digital indígena" na sociedade da informação. *V ENECULT – Encontro de Estudos Multidisciplinares em Cultura*, Faculdade de Comunicação/UFBa, Salvador-Bahia-Brasil, 27 a 29 de maio de 2009. Disponível em: https://www.cult.ufba.br/enecult2009/19128.pdf. Acesso em: 21 set. 2023.

RODRIGUES, Horácio Wanderlei; GRUBBA, Leilane Serratine. *Pesquisa Jurídica Aplicada*. Florianópolis: Habitus, 2023.

ROSA, Fernanda Ribeiro. Digital Inclusion as Public Policy: Disputes in the Human Rights Field. In: SUR – Rede Universitária de Direitos Humanos. *International Journalon Human Rights*, v. 10, n. 18, jun. 2013. Disponível em: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2399605.Acesso em: 21 set. 2023.

SCHWANKE, Jéssica. *O comércio eletrônico como alternativa de mercado para a agricultura familiar*. 2020. Orientador: AldiFeiden e Manoel João Ramos. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Rural Sustentável) – Centro de Ciências Agrárias, Universidade Estadual do Oeste do Paraná, Marechal Cândido Rondon, 2020, p. 98. Disponível em: http://tede.unioeste.br/handle/tede/4812. Acesso em: 21 set. 2023.

SILVEIRA, Sérgio Amadeu da. Para além da inclusão digital:poder comunicacional e nov as assimetrias. In: BONILLA, Maria Helena Silveira; PRETTO, Nelson De Luca. (orgs). *Inclusão digital*: polêmica contemporânea. Salvador: EDUFBA, 2011, p. 188.

UN. United Nations. Ensuring digital inclusion of all, including the most vulnerable. *United Nations, Office of the Secretary-General's Envoy on Technology*, 2020. https://www.un.org/techenvoy/sites/www.un.org.techenvoy/files/general/Definition_Digital-Inclusion.pdf. Acessoem: 21 set. 2023.

ZUÑIGA, Eimy Carolina Cubides; ZUÑIGA, Nataly Cubides; LUGO, Ireima Andreina. Agricultura familiar e plataformas digitais no contexto da Covid-19. *Boletim Covid-19*, Campinas, n. 15, 2020. Disponível em: https://www.unicamp.br/unicamp/sites/default/files/2020-07/Boletim_%20Covid%20n15_Agricultura%20Familiar_Plataformas%20Digitais%20%282%29.pdf. Acesso em: 21 set. 2023.